

*ETAT DU VALAIS*

**Commission de gestion  
du Grand Conseil**



**Rapport spécial sur les  
dossiers Loèche-les-Bains  
et Casino de Saxon**

**RAPPORT SPECIAL  
DE LA COMMISSION DE GESTION DU GRAND CONSEIL  
sur les dossiers Loèche-les-Bains et Casino de Saxon**

Session de février 1999

Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs les Députés,

La Commission de gestion formée de Madame et Messieurs,

*Raymond JACQUEMOUD, Président,  
Richard MEYER, Vice-Président,  
Franziska RIEDER-MENGIS, rapporteur de langue allemande,  
Jean-Marc ZUFFEREY, rapporteur de langue française,  
Bernhard ANDENMATTEN,  
Jean-Yves CLIVAZ,  
Josef ESCHER,  
Innocent FONTANNAZ,  
Jean-Marie GRAND,  
Beat JOST,  
Charles ORLANDO,  
Franz-Josef SALZMANN,  
Cyrano VOUILLAMOZ,*

vous remet son rapport spécial **sur les dossiers Loèche-les-Bains et  
Casino de Saxon.**

# 1. Introduction

## 1.1 Mandat et délimitation

A l'occasion de la session de novembre 1998, le Grand Conseil a décidé, par un vote à l'appel nominal, le principe de la création d'une commission d'enquête parlementaire pour l'examen du dossier se rapportant à Loèche-les-Bains et à celui du Casino de Saxon. Cette décision prise après une longue discussion est basée sur les faits suivants :

1. Les problèmes très graves que connaît la commune de Loèche-les-Bains où le contrôle de l'activité communale ne s'est pas faite correctement en regard des dispositions légales en vigueur.
2. La violation de l'autorisation du Conseil d'Etat du 5 juillet 1995 d'exploiter un casino et la situation particulièrement délicate qui résulte de l'adoption par le Grand Conseil des dispositions de la loi sur la Police du commerce concernant le Casino de Saxon
3. De façon générale des problèmes récurrents amenés devant le Parlement et touchant des sociétés où l'Etat et les communes sont partenaires.

La Commission de gestion a reçu le mandat d'examiner ces dossiers et d'établir un rapport à l'intention du Grand Conseil pour la session de février. Elle s'est donc mise immédiatement à l'ouvrage et elle a élaboré ce rapport.

La décision de principe de créer une commission d'enquête parlementaire ayant été prise, elle ne s'est pas prononcée sur la nécessité ou non de la création de cette commission. Elle a porté sa réflexion sur l'analyse de la situation et a effectué son travail selon la législation en vigueur et plus :

- Art. 40 de la Constitution Valaisanne
- Art. 40 et 42 de la LGCAF
- Art. 55 du Règlement du Grand Conseil
- Art. 130 de la Loi sur l'organisation entre les Conseils

Bien que le secret de fonction soit prévu à l'art. 42 de la LGCAF, les membres de la commission ainsi que la secrétaire ont signé la déclaration relative au secret de fonction, bancaire, fiscal et judiciaire ci-dessous :

### **DECLARATION RELATIVE AU SECRET DE FONCTION, BANCAIRE, FISCAL ET JUDICIAIRE sur les Dossiers**

#### **Loèche-les-Bains et Casino de Saxon**

Les membres de la commission de gestion soussignés, s'engagent à tenir le secret de fonction le plus strict et le secret bancaire, fiscal et judiciaire absolu sur tous les éléments de fait et de droit dont il aura pris connaissance et entendus dans l'exercice de son mandat et de sa fonction, hormis à l'égard de ses

L'obligation du secret de fonction et bancaire subsiste même après la fin de son mandat de commissaire, sauf s'il en est personnellement délié par qui de droit.

Il déclare de surcroît avoir pris connaissance des pénalités encourues en cas de violation du secret bancaire selon le code pénal Suisse et la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargnes (Art.47).

En cas de violation du secret de fonction, le fautif sera entendu par le Président de la commission de gestion et dénoncé au bureau du Grand Conseil avec proposition de suspension de son mandat avec effet

a été rendue nécessaire, car dans le cadre de l'examen des éléments mis à disposition, de nombreux documents se rapportaient aux domaines bancaire fiscal et judiciaire.

## 1.2 Organisation du travail et répartition des charges

La commission de gestion s'est réunie le 30 novembre et a mis en place une organisation qui devait permettre de présenter un rapport au Grand Conseil dans les délais prévus sur ces deux dossiers. Elle s'est répartie en deux sous-commissions selon la répartition suivante :

Président : Raymond Jacquemoud

### Sous-commission Loèche-les-Bains

Richard Meyer **Responsable**

Joseph Escher

Beat Jost

Charles Orlando

Franz-Joseph Salzmann

Cyrano Vouillamoz

### Sous-commission Casino de Saxon

Jean-Marc Zufferey, **Responsable**

Bernhard Andenmatten

Jean-Yves Clivaz

Innocent Fontannaz

Jean Marie Grand

Franziska Rieder-Mengis

Le secrétariat a été assumé par Nadine Rey qui a été mise à disposition par l'IF et qui collabore habituellement avec la Commission de gestion lors de l'élaboration de ses rapports sur le budget et le compte. Mlle Rey avait également assumé cette charge pour la commission d'enquête parlementaire BCV/Dorsaz.

Le président a siégé selon ses disponibilités dans les deux sous-commissions. Mlle Nadine Rey a assuré le Secrétariat des deux groupes de travail.

Cette répartition a été acceptée en tenant compte des éventuelles incompatibilités ou relations particulières avec l'un ou l'autre des dossiers.

La première tâche fut celle de rassembler le maximum de documents afin de permettre aux membres de prendre connaissance et de se faire une idée précise des dossiers. Ensuite, les personnes intéressées et susceptibles d'apporter des éléments nécessaires à une meilleure compréhension de la situation ont reçu une invitation à se présenter devant la sous-commission concernée pour être entendues. Toutes les déclarations de ces personnes sont consignées dans des procès-verbaux et se trouvent dans les documents de la Commission.

Le délai imparti à la Commission de gestion pour l'examen de ces volumineux dossiers (rapport à établir pour la session de février) n'a pas permis d'obtenir une réponse à toutes les questions. Pour cette raison, une liste des questions ouvertes se trouve au dernier point de chacune des deux parties de ce document.

Dans son activité, la Commission de gestion a eu connaissance de certains dossiers pénaux. Elle ne les a pas traités, cette matière n'étant pas de sa compétence.

Tous les faits se rapportant aux dossiers de Loèche-les-Bains et du casino de Saxon, apparus après le 21 janvier 1999, n'ont pu être pris en considération en raison du délai pour le dépôt du rapport et de sa traduction.

Les deux sous-commissions ont oeuvré selon le même schéma.

**La Commission de gestion recommande, que compte tenu de ce qui suit et des questions ouvertes, le Parlement prenne ses responsabilités en ce qui concerne les buts qu'il s'est fixés.**

**Partie I :**

**Loèche-les-Bains**

## Table des matières

<b>1. LOÈCHE-LES-BAINS</b> .....	<b>1</b>
1.1 LA COMMUNE MUNICIPALE, LA BOURGEOISIE ET LES 8 PERSONNES MORALES DE DROIT PRIVÉ.....	1
1.1.1 <i>Loèche-les-Bains, bref aperçu</i> .....	1
1.1.2 <i>Les diverses collectivités et sociétés avant le 23 avril 1998</i> .....	1
1.1.3 <i>Les diverses participations aux capital-actions</i> .....	3
1.1.4 <i>Le Loèche-les-Bains moderne</i> .....	4
1.2 VUE D'ENSEMBLE : LES RESPONSABLES ET LES FLUX FINANCIERS.....	4
1.3 LISTE DES EMPRUNTS .....	8
1.4 CRÉDITS LIM .....	9
1.5 PÉRÉQUATION FINANCIÈRE INTERCOMMUNALE .....	10
1.5.1 <i>Financement du fonds de péréquation financière</i> .....	10
1.5.2 <i>Critères de répartition de la péréquation ordinaire</i> .....	11
1.6 ANALYSE FINANCIÈRE DES DIX DERNIÈRES ANNÉES .....	12
1.6.1 <i>Marge d'autofinancement</i> .....	12
1.6.2 <i>Recettes nettes d'impôt</i> .....	12
1.6.3 <i>Investissements nets</i> .....	13
1.6.4 <i>Degré d'autofinancement</i> .....	13
1.6.5 <i>Dettes</i> .....	13
1.6.6 <i>Dépenses d'intérêts</i> .....	14
1.6.7 <i>Résumé</i> .....	14
1.7 APPRÉCIATION.....	14
<b>2. LES BASES LÉGALES</b> .....	<b>15</b>
2.1 UN APERÇU DES BASES LÉGALES.....	15
2.2 LA VOLONTÉ DU LÉGISLATEUR (GRAND CONSEIL) .....	21
2.3 CE QU'IL SE FAIT DANS D'AUTRES CANTONS.....	24
<b>3. LE "DOSSIER" LOÈCHE-LES-BAINS</b> .....	<b>26</b>
3.1 LA CHRONOLOGIE DES FAITS.....	26
3.2 LES MESURES PRISES PAR LA COMMUNE.....	33
3.2.1 <i>Restructuration du 'Gruppe Leukerbad' - dates importantes</i> .....	33
3.2.2 <i>Principales mesures prises ou prouvées et conséquences financières directes</i> .....	34
3.3 LE TRAVAIL EFFECTUÉ PAR LE GOUVERNEMENT ET LES SERVICES .....	34
3.3.1 <i>Conseil d'Etat</i> .....	34
3.3.2 <i>Inspection des Finances</i> .....	35
3.3.3 <i>Département des finances</i> .....	40
3.3.4 <i>La tâche du Département de la sécurité des institutions (DSI)</i> .....	40
3.3.5 <i>La tâche des préfets</i> .....	41
3.3.6 <i>La participation de l'Etat à la société Hotel- und Bergesellschaft (HBG)</i> .....	41
3.3.7 <i>Le représentant de l'Etat au conseil d'administration de la société LLB</i> .....	41
3.3.8 <i>La tâche des trois commissaires nommé par le Conseil d'Etat pour la régie partielle</i> .....	41
3.3.9 <i>Activité du Grand Conseil</i> .....	44
3.4 ETAT ACTUEL DU DOSSIER ET SUITE ENVISAGÉE .....	44
3.4.1 <i>La position du Conseil d'Etat</i> .....	44
3.4.2 <i>L'avis des 3 commissaires</i> .....	45
<b>4. CONCLUSIONS</b> .....	<b>46</b>
<b>5. QUESTIONS OUVERTES</b> .....	<b>47</b>
<b>6. PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS</b> .....	<b>49</b>
6.1 MODIFICATIONS IMMÉDIATES À RÉALISER .....	49
6.2 MODIFICATIONS À RÉALISER APRÈS ADAPTATIONS DES BASES LÉGALES .....	49

# 1. Loèche-les-Bains

## 1.1 La commune municipale, la bourgeoisie et les 8 personnes morales de droit privé

### 1.1.1 Loèche-les-Bains, bref aperçu

Loèche-les-Bains est une commune touristique de 1750 habitants, qui offre aujourd'hui environ 1800 places de travail. Le 'Gruppe Leukerbad' lui-même occupe 400 collaborateurs environ. En tant que station touristique et thermale, Loèche-les-Bains enregistre plus d'un million de nuitées par année, ce qui la place au 6<sup>ème</sup> rang au niveau suisse. L'offre touristique est constituée par 6900 lits dans des appartements, 1400 lits dans des hôtels et 240 dans des établissements de cures et des cliniques.

La commune municipale de Loèche-les-Bains et la bourgeoisie de Loèche-les-Bains sont des collectivités qui assument des tâches différentes mais sont cependant dirigées par le même conseil (conseil municipal = conseil bourgeoisial).

Le '**Gruppe Leukerbad**', qui n'a pas de personnalité juridique au sens du code des obligations, réunit les collectivités et sociétés suivantes :

**Municipalité de Loèche-les-Bains**  
**Bourgeoisie de Loèche-les-Bains**  
**Sportarena Leukerbad AG**  
**Hotel- und Bädergesellschaft AG**  
**AG für Verkehrsbetriebe Leukerbad und Umgebung LLB**  
**Parkhaus Leukerbad AG**  
**Golf-Hotel Les Sources des Alpes AG**  
**St. Laurent Alpentherme 51 ° C AG**  
**Torrent-Bahnen Leukerbad Albinen AG**  
**Kur- und Verkehrsverein Leukerbad**

N'appartiennent pas au 'Gruppe Leukerbad' :

#### 1. Aftil AG pour l'encouragement aux infrastructures touristiques de Loèche-les-Bains

##### **TKK Thermalkosmetik Leukerbad AG**

Ces sociétés ont une activité commerciale insignifiante.

#### 2. Kraftwerk Dala AG

La commune municipale et la commune bourgeoisiale possèdent une participation considérable dans cette société.

#### 3. Pfarrgemeinde Loèche-les-Bains

### 1.1.2 Les diverses collectivités et sociétés avant le 23 avril 1998

Brève description :

#### **Commune municipale de Loèche-les-Bains**

La Commune municipale de Loèche-les-Bains est une collectivité de droit public. Elle remplit les tâches et préserve les intérêts des habitants de Loèche-les-Bains sur la base du droit propre et supérieur. Elle remplit ses tâches en partie par sa propre administration et en partie par des sociétés proches.

La commune municipale est dirigée politiquement par le conseil municipal.

Président : Otto G. Loretan.

La situation financière de la commune municipale est très préoccupante.

Assainissements nécessaires.

#### **Commune bourgeoisiale de Loèche-les-Bains**

La commune bourgeoisiale de Loèche-les-Bains est une collectivité de droit public. Elle s'occupe des intérêts de la bourgeoisie de Loèche-les-Bains, en particulier l'administration de son patrimoine.

La commune bourgeoisiale est dirigée par le conseil bourgeoisial.

Président : Otto G. Loretan.

La commune bourgeoisiale présente un excédent de passifs d'environ Fr. 8 millions. Les recettes permettent certes le paiement des intérêts, mais ne sont pas suffisantes pour procéder aux amortissements nécessaires.

Assainissements nécessaires.

#### **Sportarena Leukerbad AG**

Sportarena Leukerbad AG est une société anonyme avec siège à Loèche-les-Bains. Son but est la construction et l'exploitation d'équipements destinés à encourager une offre sportive globale tant pour les indigènes que pour les hôtes de Loèche-les-Bains et des environs.

Président du conseil d'administration : Otto G. Loretan.

La situation financière est très préoccupante.

Assainissements nécessaires.

#### **Hotel- und Bädergesellschaft AG (HBG)**

Il s'agit d'une société anonyme avec siège à Loèche-les-Bains.

Sa fonction consiste en l'exploitation des sources, l'exploitation des hôtels, bains et restaurants.

Participation à d'autres entreprises.

Président du conseil d'administration : Otto G. Loretan.

A ce jour, le capital a perdu un tiers de sa valeur. Les résultats enregistrés permettent de procéder à l'amortissement nécessaire et au paiement des intérêts sans problème.

#### **AG für Verkehrsbetriebe Leukerbad und Umgebung (LLB)**

Il s'agit d'une société anonyme avec siège à Loèche-les-Bains.

Sa tâche consiste en la construction et l'exploitation d'une entreprise de transports de même qu'une gestion de biens immobiliers.

Président du conseil d'administration : Otto G. Loretan.

La situation financière est insatisfaisante.

Assainissements nécessaires.

#### **Parkhaus Leukerbad AG**

Parkhaus Leukerbad AG est une société anonyme avec siège à Loèche-les-Bains.

Sa tâche consiste en la planification, la construction et l'exploitation de parkings dans la commune de Loèche-les-Bains. Cette société s'est occupée également de la construction de la maison communale.

Président du conseil d'administration : Otto G. Loretan.

Parkhaus AG est totalement surendetté.

La viabilité de cette société est en question.

#### **Golf-Hotel Les Sources des Alpes AG**

Il s'agit d'une société anonyme avec siège à Loèche-les-Bains.

Son objectif est l'acquisition, l'affermage et l'exploitation d'hôtels et exploitations annexes. Elle peut participer à d'autres entreprises, ou également les acquérir.

Président du conseil d'administration : Otto G. Loretan.

Déjà après la première année d'exploitation, la société était surendettée. Le rendement est absolument insuffisant.

Assainissements nécessaires.

#### **St. Laurent Alpentherme 51o C AG**

Il s'agit d'une société anonyme avec siège à Loèche-les-Bains.

Son but consiste en la mise à disposition d'un centre médical et d'une galerie commerciale. Réactivation historique du village, elle peut participer à d'autres entreprises ou en acquérir.

Président du conseil d'administration : Otto G. Loretan.

A ce jour, le capital de la société est encore intact, cependant, les résultats annuels, comme ceux des dernières années, ont conduit à une dévalorisation du capital et à un surendettement.

Assainissements nécessaires.

#### **Torrent-bahnen Leukerbad Albinen AG**

Il s'agit d'une société anonyme avec siège à Loèche-les-Bains. Sa tâche consiste en la construction et l'exploitation de téléphériques, skilifts et autres moyens de transports pour des personnes et des marchandises dans la région de Loèche-les-Bains, Albinen et Torrent. Elle peut participer à d'autres entreprises ou en acquérir, exploitation du restaurant panoramique "Rinderhütte".

Président du conseil d'administration : Fredy Grichting.



Le capital-actions n'est plus tout à fait intact. Les investissements réalisés et l'endettement qui y est lié ne permettent pas à la société d'en assumer les frais des capitaux et de procéder aux amortissements nécessaires.

Selon le projet d'assainissement, des assainissements sont nécessaires pour cette société. L'expert Lathion met en doute ces besoins d'assainissement.

### **Kur- und Verkehrsverein Leukerbad**

C'est une association.

Son but est l'encouragement et le développement de Loèche-les-Bains en tant que station thermale, station d'été et d'hiver. Gestion de l'office du tourisme.

L'association est dirigée par M. Anton Juon, vice-président. La fonction de président est vacante.

La situation financière est très tendue.

Assainissements nécessaires.

### **Aftil, société anonyme pour l'encouragement des infrastructures touristiques de Loèche-les-Bains**

Il s'agit d'une société anonyme avec siège à Loèche-les-Bains.

Son but est de se procurer des moyens financiers destinés à l'encouragement de l'infrastructure touristique et à procurer des prêts à des conditions intéressantes pour divers agents de l'infrastructure touristiques.

La gestion de l'entreprise est en mains de la municipalité, elle en est aussi la seule actionnaire.

Président du conseil d'administration : Otto G. Loretan.

Le capital d'Aftil AG est demeuré intact.

### **TKK Thermalkosmetik Leukerbad AG**

Il s'agit d'une société anonyme avec siège à Loèche-les-Bains.

Son but est la production et la commercialisation de produits cosmétiques basés sur les eaux thermales.

Président du conseil d'administration : Otto G. Loretan.

La société est surendettée depuis plusieurs années.

Assainissements nécessaires.

### **Kraftwerk Dala AG**

Il s'agit d'une Société anonyme avec siège à Leuk. Son but est la production d'énergies électriques et sa commercialisation, l'exploitation des concessions hydrauliques de la Dala ainsi que l'achat et vente d'énergies.

Président du conseil d'administration : Otto G. Loretan.

La situation financière de la Société est saine.

### **Paroisse de Leukerbad**

Il s'agit d'une institution de droit public.

Elle s'occupe de tâches spirituelles, du service et de l'enseignement religieux.

Au vu de sa situation, la paroisse n'est pas à même d'assumer ses charges d'intérêts. Pour que cela soit le cas dans le futur, des mesures d'assainissements sont nécessaires.

## **1.1.3 Les diverses participations aux capital-actions**

	Municipalité	Bourgeoisie	Parkhaus	Leukerbad-tourismus	Sportarena	Torrentbahnen	LLB	Alpen-therme	HBG	Sources des Alpes	Gruppe Leukerbad
<b>Capital-actions (en mios)</b>			3		0.3	9.2	1	16	12	0.1	
<b>Anteile</b>											
Parkhaus	100 %										100 %
Sportarena	66.7 %	8.3 %		8.3 %		16.7 %					100 %
Torrentbahnen	29.9 %	11.4 %		1.9 %			1.1 %		1.6 %		45.9 %
LLB		89.8 %									89.8 %

HBG		81 %		1.1 %		82.1 %
Sources des Alpes		70 %			30 %	100 %
Alpentherme N-Aktien	14.1 %	19.9 %	0.4 %	2.8 %	22 %	59.2 %
Alpentherme I-Aktien	5.6 %	24.6 %	12.5 %	4.4 %		47.1 %

### 1.1.4 Le Loèche-les-Bains moderne

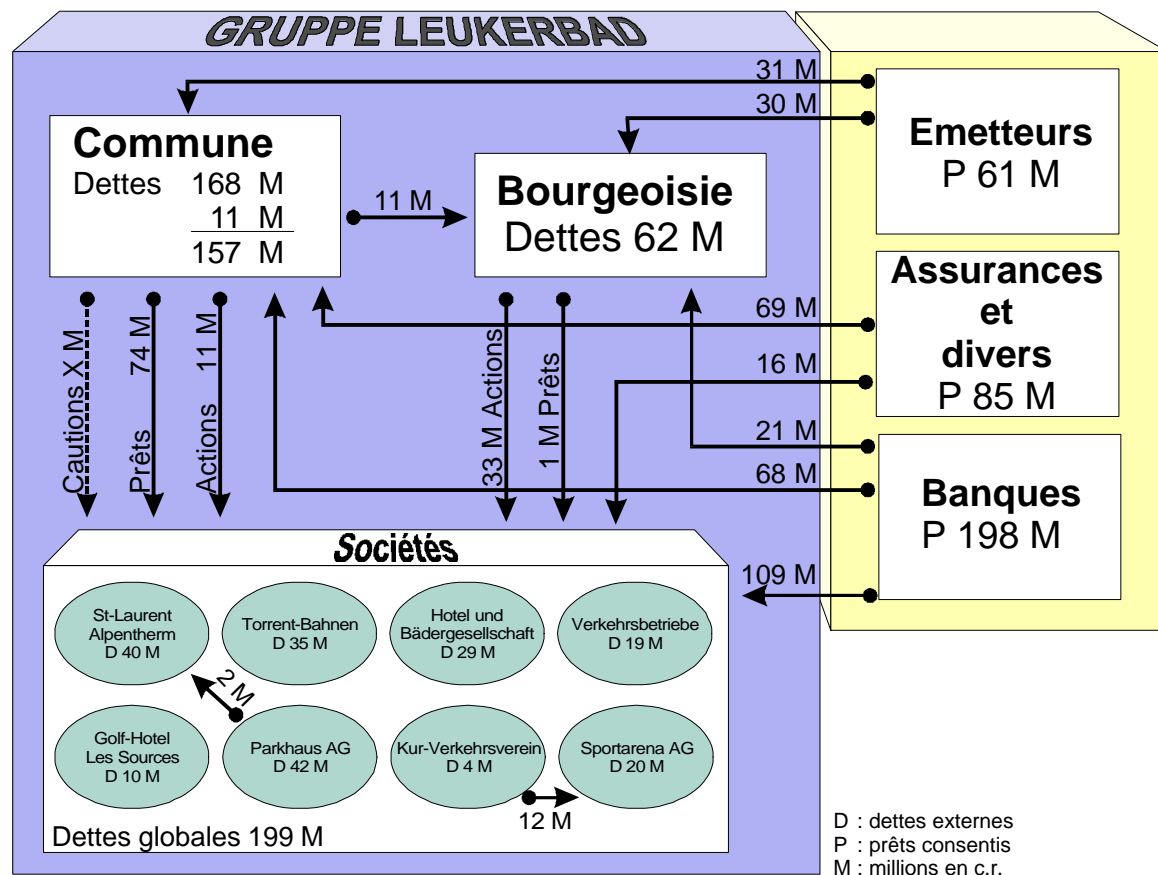
Date des réalisations :

- 1968 Burgerbad
- 1971 Torrentbahnen Leukerbad-Albinen AG
- 1981 Hotel und Bädergesellschaften AG
- 1981 AG für Verkehrsbetriebe Leuk - Leukerbad und Umgebung
- 1987 Centre scolaire, salle de gym et protection civile
- 1990 Sportarena
- 1993 Alpentherme AG
- 1995 Maison communale avec Parkhaus

## 1.2 Vue d'ensemble : les responsables et les flux financiers

Compte tenu des différentes transactions financières entre plusieurs partenaires, la situation de Loèche-les-Bains apparaît comme très complexe. L'objectif de ce chapitre est d'expliquer comment en est-on arrivé à la situation telle qu'elle se présente aujourd'hui; quel est l'endettement total, qui a prêté et à qui, et respectivement qui a reçu de qui.

Le tableau synoptique ci-dessous donne un aperçu des créances, des créanciers et des flux financiers:



Source : ATAG - IF

**Remarque** : le tableau signale que des cautions ont été accordées par la commune aux diverses sociétés. Les montants inhérents sont encore à déterminer avec précision par les commissaires nommés par le Conseil d'Etat pour gérer la régie.

Les différentes interdépendances entre les divers partenaires peuvent être résumées comme suit :

Les prêts ont été accordés à la Commune par :

Les émetteurs	31 mios
Les assurances et divers	69 mios
Les banques	68 mios
Soit un total de	<u>168 mios</u>

Les prêts accordés à la Bourgeoisie se présentent comme suit :

Par les émetteurs	30 mios
Par les banques	21 mios
Par la Commune	11 mios
Pour un total de	<u>62 mios</u>

La Commune a, pour sa part, prêté ou investi auprès des sociétés et de la Bourgeoisie les montants suivants :

En prêt à la Bourgeoisie	11 mios
En prêt aux sociétés	74 mios
En actions aux sociétés	11 mios
Pour un total de	<u>96 mios</u>

Quant à la Bourgeoisie, elle a, pour sa part, prêté ou investi auprès des sociétés les sommes ci-dessous :

En prêt aux sociétés	1 mios
En actions aux sociétés	33 mios
Pour un total	<u>34 mios</u>

Les sociétés ont donc reçu de la Commune, de la Bourgeoisie, des assurances et divers ainsi que des banques les prêts et actions suivants :

Par la Commune	actions 11 mios	prêt	74 mios
Par la Bourgeoisie	actions 33 mios	prêt	1 mios
Par les assurances et divers		prêt	16 mios
Par les banques		prêt	109 mios
Pour un total de	<u>actions 44 mios</u>	<u>prêt</u>	<u>200 mios</u>

Il est à noter que des sociétés ont encore entre elles effectué des emprunts, à savoir :

2 mios	St-Laurent Alpentherm de Parkhaus AG
12 mios	Sportarena AG de Leukerbad Tourismus

Après avoir présenté cet imbroglio financier, dû au montage particulier des affaires, la question concernant l'endettement global du 'Groupe Leukerbad' se pose. Le prochain tableau nous précise comment se compose cet endettement global de 346 millions.

<b>Créanciers</b>	<b>Municipalité</b>	<b>Bourgeoisie</b>	<b>Sociétés</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b><u>Créanciers financiers qui ont adhéré au moratoire*</u></b>					
Banque 1	19'229	17'534	59'876	96'639	28%
Banque 2	12'200	1'314	7'090	20'604	6%
Banque 3	7'025			7'025	2%
Banque 4	4'700	2'276	27'933	34'909	10%
Banque 5	15'845	841	12'337	29'023	8%
Assurances 1	4'555		2'000	6'555	2%
Assurances 2	7'000			7'000	2%
Assurances 3	9'750			9'750	3%
Assurances 4	4'000			4'000	1%
Assurances 5	2'000			2'000	1%
Assurances 6	1'000			1'000	0%
Assurances 7	7'500			7'500	2%
Assurances 8	4'000			4'000	1%
Assurances 9	2'000			2'000	1%
Assurances 9	2'000			2'000	1%
Assurances 10	13'000			13'000	4%
<b>Total</b>	<b>115'804</b>	<b>21'965</b>	<b>109'236</b>	<b>247'005</b>	<b>71%</b>
<b><u>Créanciers financiers qui n'ont pas adhéré au moratoire</u></b>					
Banque 6	9'000			9'000	3%
Emetteur 1	5'000	10'000		15'000	4%
Emetteur 2	21'000	20'000		41'000	12%
Emetteur 3	5'000			5'000	1%
Assurance 11	3'000			3'000	1%
Assurance 12			2'000	2'000	1%
Divers 1	5'000			5'000	1%
Divers 2	2'000			2'000	1%
Divers 3	2'000			2'000	1%
Divers 4			1'520	1'520	0%
Divers 5			1'520	1'520	0%
Divers 6			819	819	0%
Divers 7			6'000	6'000	2%
Divers 8			617	617	0%
Divers 9	1'455			1'455	0%
Divers 10		64		64	0%
Divers 11			1'000	1'000	0%
Divers 12 <sup>1</sup>	23		2'000	2'023	1%
<b>Total</b>	<b>53'478</b>	<b>30'064</b>	<b>15'476</b>	<b>99'018</b>	<b>29%</b>
<b>Total des créanciers financiers</b>	<b>169'282</b>	<b>52'029</b>	<b>124'712</b>	<b>346'023</b>	<b>100%</b>
Municipalité	-10'550	<b>10'550</b>	<b>73'649</b>		
Bourgeoisie			<b>955</b>		
<b>Total des créanciers</b>		<b>62'579</b>	<b>199'316</b>		
<sup>1</sup> Actionnaire unique : municipalité					

**\* Moratoire**

Le moratoire est un instrument qui permet au débiteur de stabiliser sa situation, de se restructurer et d'organiser sa structure financière de manière à pouvoir à nouveau remplir dans le futur ses obligations avec ou sans mesures financières de la part des créanciers dans le cadre de l'assainissement. Une des obligations des créanciers financiers qui adhèrent à un moratoire est de rendre possible et d'assister le débiteur dans sa tâche et la recherche de solution.

Concrètement, le moratoire comprend

- l'accord de moratoire,
- le règlement des intérêts,
- l'obligation d'une égalité de traitement de créanciers,
- les devoirs des partenaires,
- l'organisation.

Dans le cas de Loèche-Les-Bains, un moratoire provisoire a été accepté lors de la 2<sup>ème</sup> assemblée des créanciers. Sa validité s'étend du 1 avril 1998 au 30 novembre 1998. Tous les créanciers n'ont pas adhéré à ce moratoire, mais l'on pratiquement tenu jusqu'à son terme.

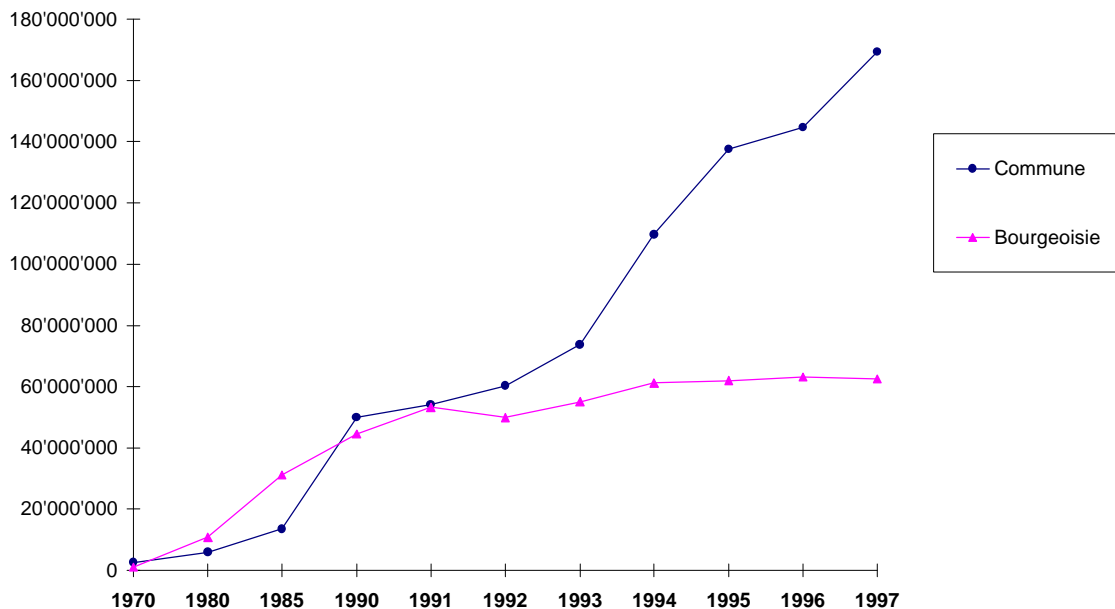
Lors de la proposition du projet d'assainissement le 11 août 1998, un moratoire adapté avec une prolongation jusqu'au 31 mars 1999 a été proposé aux créanciers financiers. Ce moratoire n'est pas entré en vigueur. Pour les sociétés, il a toutefois été tenu jusqu'à aujourd'hui.

Il est à préciser, qu'une première vue d'ensemble de la situation financière du 'Groupe Leukerbad' a été établie par M. P. Furger en avril 1998.

Les trois commissaires désignés par le Conseil d'Etat ont également reçu comme mission de dresser un état du patrimoine administratif et financier de la commune municipale et un état du patrimoine financier de la commune bourgeoisiale. En raison des enchevêtrements extrêmement complexes tant au point de vue financier, juridique qu'organisationnel des corporations de droit public et de droit privé, les commissaires estiment que des résultats concrets pourront être fournis au plus tôt à la fin mars 1999.

Une autre question qui intéresse est celle de l'évolution des dettes de ces dernières années. Le graphique ci-dessous montre cette évolution pour la commune et la bourgeoisie.

### Evolution des dettes à moyen et long terme



Concernant la commune, nous remarquons une première nette augmentation de la dette entre 1985 et 1990. Mais c'est entre 1993 et 1997 que le fort endettement intervient.

Pour arriver à une telle débâcle financière, la municipalité et la bourgeoisie se sont trouvées face à une série d'événements convergents, ceux-ci sont venus s'ajouter à l'illusion et à la fragilité des montages et cela pour mieux la précipiter.

Il semble que les facteurs suivants se sont plus ou moins montrés déterminants, à savoir :

- L'évolution générale non-favorable de la situation économique à partir du début des années 90 ;
- La réalisation des trois grands investissements entre 1992 et 1995 : Alpentherme pour 59 mios, Parkhaus/Rathaus pour 54 mios et Sources des Alpes pour 15 mios ;
- Le manque de maîtrise des dossiers par le conseil municipal et les divers conseils d'administration;
- L'absence d'un travail efficace de "controlling" des vérificateurs des comptes désignés par l'assemblée primaire et de la fiduciaire désignée par le conseil municipal;
- Une gestion et une organisation peu adaptée pour gérer efficacement une entreprise comme le "Groupe Leukerbad";

- L'introduction de la LAMAL et l'adaptation des tarifs avec pour conséquence une diminution significative de la fréquentation.

### 1.3 Liste des emprunts

Les listes suivantes contiennent un récapitulatif des prêts que la Commune a accordé aux sociétés. Etant donné qu'il s'agit de crédits qui ne sont pas suffisamment garantis et qui dépassent 1 % des recettes brutes du dernier exercice, ils auraient dû être, selon l'article 16 de la loi du 13 novembre 1980 sur le régime communal, soumis à l'assemblée primaire de même qu'au Conseil d'Etat pour homologation. Cette limite se situait par exemple à Fr. 100'000.-- en 1984 et aujourd'hui à environ Fr. 200'000.--. D'autre part, les décisions du conseil municipal font défaut pour certains crédits. Selon les remarques de l'Administration communale, tous ces prêts figurent en détail dans le compte annuel, qui a été adopté à l'unanimité par le conseil municipal et par l'assemblée primaire. Cette procédure n'est toutefois pas conforme aux dispositions légales qui règlent de manière précise les crédits et les prêts accordés.

	Montant	Décision du Conseil municipal	Décision de l'assemblée primaire	Homologation du Conseil d'Etat
<b>Crédits accordés par la municipalité</b>	<b>86'644'958</b>			
AG für Verkehrsbetriebe LLB	650'000			
AG für Verkehrsbetriebe LLB	700'000			
AG für Verkehrsbetriebe LLB	1'000'000			
AG für Verkehrsbetriebe LLB	1'000'000			
	<b>3'350'000</b>			
Bourgeoisie Loèche-les-Bains	1'000'000			
Bourgeoisie Loèche-les-Bains	1'200'000			
Bourgeoisie Loèche-les-Bains	1'450'000			
Bourgeoisie Loèche-les-Bains	4'200'000			
Bourgeoisie Loèche-les-Bains	1'000'000			
Bourgeoisie Loèche-les-Bains	1'300'000	19.9.95		
Bourgeoisie Loèche-les-Bains	400'000			
	<b>10'550'000</b>			
Clown-Festival	200'000	19.9.95		
	<b>200'000</b>			
Hotel- und Bädergesellschaft	1'000'000	19.9.95		
Hotel- und Bädergesellschaft	700'000			
Hotel- und Bädergesellschaft	600'000			
Hotel- und Bädergesellschaft	800'000			
Hotel- und Bädergesellschaft	39'173			
Hotel- und Bädergesellschaft	1'000'000	19.9.95		
	<b>4'139'173</b>			
Hotel Les Sources des Alpes	2'000'000			
Hotel Les Sources des Alpes	5'000'000			
Hotel Les Sources des Alpes	1'000'000			
	<b>8'000'000</b>	4.11.96		
Kur- & Verkehrsverein	500'000			
Kur- & Verkehrsverein	1'820'000			
Kur- & Verkehrsverein	285'210			
	<b>2'605'210</b>			
Parkhaus AG	615'000			
Parkhaus AG	2'950'000			
Parkhaus AG	1'300'000			
Parkhaus AG	3'000'000			
Parkhaus AG	800'000	15.4.96		
Parkhaus AG	700'000			
Parkhaus AG	2'000'000	15.4.96		
Parkhaus AG	1'515'388			
Parkhaus AG	1'800'000			

Parkhaus AG	2'400'000	
Parkhaus AG	2'000'000	19.9.95
Parkhaus AG	1'000'000	
Parkhaus AG	1'500'000	
Parkhaus AG	1'500'000	
Parkhaus AG	1'700'000	19.9.95
Parkhaus AG	1'664'483	
Parkhaus AG	2'421'174	
Parkhaus AG	176'770	
Parkhaus AG	249'400	
Parkhaus AG	825'290	
Parkhaus AG	2'300'000	
Parkhaus AG	2'948'070	
	<b>35'365'757</b>	
Paroisse de Loèche-les-Bains	2'000'000	
Paroisse de Loèche-les-Bains	100'000	
Paroisse de Loèche-les-Bains	145'000	
	<b>2'245'000</b>	
Sportarena Leukerbad	1'700'000	7.3.95
Sportarena Leukerbad	5'000'000	29.3.94
Sportarena Leukerbad	110'000	19.9.95
Sportarena Leukerbad	680'000	19.9.95
	<b>7'490'000</b>	
St. Laurent Alpentherme	3'000'000	
St. Laurent Alpentherme	2'500'000	
St. Laurent Alpentherme	1'500'000	
	<b>7'000'000</b>	
Torrentbahnen AG	700'000	19.9.95
Torrentbahnen AG	500'000	
Torrentbahnen AG	3'000'000	
Torrentbahnen AG	1'500'000	
	<b>5'700'000</b>	

Nous constatons que pour ces crédits d'un montant total de Fr. 86'644'958.-, il n'y a eu ni décision de l'assemblée primaire, ni homologation par le Conseil d'Etat. Toutefois, il faut relever que :

- Le 14 juin 1994, l'assemblée primaire, dans le cadre de la restructuration de Sportarena AG, a décidé d'accorder un prêt sans intérêts de Fr. 7 millions. La Commune assume les intérêts de ce prêt à Sportarena AG.
- Le 2 mai 1979, le Conseil d'Etat a autorisé la Commune à contracter un emprunt de Fr. 3 millions pour l'Office du tourisme de Leukerbad. L'assemblée primaire de Leukerbad a déjà approuvé cet emprunt le 29 mars 1979.

#### 1.4 Crédits LIM

Les crédits LIM accordés à la municipalité pour les investissements réalisés représentent un total de Fr. 6'964'937.- avec la répartition suivante :

• Canton	Crédit totaux	Fr. 3'842'500.-
	./ Amortissements à ce jour	Fr. 929'700.-
	Solde	<u>Fr. 2'912'800.-</u>
• Confédération	Crédit totaux	Fr. 3'122'437.-
	./ Amortissements à ce jour	Fr. 1'002'637.-
	Solde	<u>Fr. 2'119'800.-</u>

Il faut préciser qu'en cas de pertes, le canton doit assumer, en plus de son engagement, la moitié du solde dû à la Confédération.

Ainsi, le montant maximum des engagements du canton dans le dossier Loèche-Les-Bains pour les crédits LIM s'établit comme suit :

• Solde dû au canton	Fr. 2'912'800.-
• Part du canton au 50% du montant versé par la Confédération	Fr. 1'059'900.-
Total du risque de perte pour le canton	<u>Fr. 3'972'700.-</u>

De plus, il faut préciser que pour le dossier n° 4086, maison communale, la Confédération a accordé une prise en charge des intérêts pour un montant de fr. 600'000.-.

#### Liste des dossiers

N°	Dossier		Vol. invest.	Prêts	Durée	Paiements	Amortiss.	Solde
4003	Verbindungstrasse Albinen-Leukerbad du 14.2.78	VS CH	1'632'500.00	122'437.00	10	122'437.00		
4037	Ecole et protection civile du 8.10.87	VS CH	28'809'571.00	1'000'000.00	20	1'000'000.00	437'500.00	562'500.00
4061	Centre sportif pour la société de développement du 8.5.90	VS CH	16'955'867.00	2'000'000.00	25	2'000'000.00	480'000.00	1'520'00.00
4066	Aktienerwerk der Kraftwerke Dala AG du 25.2.95	VS CH	970'000.00	242'500.00	20	242'500.00	12'200.00	230'300.00
4086	Maison communale (Busterminal) du 17.1.95	VS CH	2'767'400.00	600'000.00	15	600'000.00	0.00	600'000.00
4119	Hotelneubau Gemmipass garanti par investisseur privé	VS CH	3'100'000.00	500'000.00	20	0.00	0.00	0.00
	Total	VS CH	52'602'838.00 50'164'938.00	4'342'500.00 3'722'437.00		3'842'500.00 3'122'437.00	929'700.00	2'912'800.00

Nous avons la confirmation que les conditions d'amortissement ont été respectées.

## 1.5 Péréquation financière intercommunale

### 1.5.1 Financement du fonds de péréquation financière

Le financement du fonds de péréquation financière intercommunale se base sur l'art. 196 de la loi fiscale du 10 mars 1976. Le fonds est alimenté par toute les communes par :

1. 0,6% des redevances hydrauliques et des impôts perçus au coefficient 1, sans indexation;
2. 0,5 ‰ du revenu imposable.

Les communes dont la force fiscale et financière dépasse la moyenne cantonale contribuent en plus par :

1. 3% des redevances hydrauliques et des impôts perçus au coefficient 1 qui dépasse la moyenne cantonale par tête et multiplié par le nombre d'habitant, indexation exclue;
2. 0,4% des revenus qui dépasse le revenu moyen pas tête multiplié par le nombre d'habitants.

Sur la base de la décision du Grand Conseil du 15 février 1995, la contribution pour les communes au fond de péréquation intercommunale pour l'année 1995-1998 a été stabilisée à Fr. 9 mios ceci dans le cadre de la modification de l'art. 196 de la loi fiscale du 10 mars 1976.



Pour ce faire, les contributions ont été réduites comme suit :

	Coefficient de base		Coefficient supplémentaire	
Contribution selon la loi fiscale	0,6 %	0,5 ‰	3 %	0,4 ‰
Nouvelles contributions				
1995/1996	0,54 %	0,45 ‰	2,7 %	0,36 ‰
1997/1998	0,516 %	0,43 ‰	2,58 %	0,344 ‰
Pour 1998-2002, une stabilisation du fonds de péréquation a été prévue d'où les contributions suivantes				
1999-2000	0,492 %	0,41 ‰	2,46 %	0,328 ‰

La commune de Loèche-les-Bains a payé les montants suivants pour le fonds de péréquation :

Année	Montants facturés	Montants payés
1986	166'054,45	166'054,45
1987	124'801,45	124'801,45
1988	124'801,45	124'801,45
1989	116'739,35	116'739,35
1990	116'739,35	116'739,35
1991	109'099,90	109'099,90
1992	109'099,90	109'099,90
1993	98'150,05	98'150,05
1994	98'150,05	98'150,05
1995	88'321'60	88'321'60
1996	88'321'60	88'321'60
1997	79'251,20	79'251,20
1998	79'251,20	pas encore payé, date d'échéance 7.12.98

### 1.5.2 Critères de répartition de la péréquation ordinaire

Les critères de la péréquation ordinaire se basent sur le règlement du 23 septembre 1992. Le montant à disposition du fonds ordinaire est réparti entre les commune dont la moyenne arithmétique de l'indice de force économique, de force contributive et d'effort fiscal se trouve en-dessous de 85 points.

Les indices de la commune de Loèche-les-Bains sont les suivants :

Pour les années	Points	Comptes servant de base
1993/1994	111	1989/1990
1995/1996	106	1991/1992
1997/1998	101	1993/1994
1999/2000	105	1995/1996

En complément, il faut relever que les investissements directs n'ont aucune influence sur l'indice de force financière

En conclusion, on peut relever que :

- La commune de Loèche-les-Bains ne bénéficie pas de la péréquation ordinaire étant donnée que l'indice est supérieur à 85 points.

- En ce qui concerne la péréquation financière, la commune de Loèche-les-Bains peut être décrite comme étant un payeur.

## 1.6 Analyse financière des dix dernières années

Le Département des finances reçoit par l'intermédiaire de l'Inspection des finances, les comptes de toutes les communes valaisannes. Ces données servent à établir une statistique pour chaque commune "analyse financière des dix dernières années". Comme cela sera précisé encore plus loin dans ce rapport, il n'est pas du devoir du département des finances d'examiner de visu la justesse des comptes déposés. Les données sont analysées au moyen de critères (30 critères au total) sur une période de dix années (pour montrer l'évolution sur une longue période et ainsi relativiser des pics isolés).

La statistique telle que présentée par le Département des finances et qui peut être décrite comme un instrument efficace de pilotage est présentée en annexe. Dans l'analyse qui suit, nous nous basons sur l'analyse financière établie par l'Administration des finances pour la Commune de Loèche-les-Bains et comparons quelques critères financiers avec les valeurs moyennes correspondantes de l'ensemble des communes. Nous faisons également ressortir quelques particularités de cette commune.

### 1.6.1 Marge d'autofinancement

Il s'agit de la différence entre les recettes et les dépenses (sans les amortissements) du compte de fonctionnement. La marge d'autofinancement constitue le montant que les communes peuvent engager pour de nouveaux investissements, ceci sans nouvel endettement et sans remboursement des dettes existantes.

Loèche-les-Bains	1987	1990	1993	1996	Moyenne 10 ans
Population	1070	1422	1598	1772	
Marge d'autofinancement	554'270	- 542'079	2'381'654	2'864	
par habitant	518	- 381	1'490	1	332
<i>Moyenne des communes Vs</i>	623	637	463	687	587

Il en ressort que la marge d'autofinancement par habitant de Loèche-les-Bains montre de fortes variations et qu'en moyenne pour les dix dernières années, elle se situe à un niveau inférieur à celui de l'ensemble des communes.

Une marge d'autofinancement négative signifie que la Commune doit s'endetter pour le paiement des dépenses de fonctionnement. Entre 1987 et 1996, la marge d'autofinancement a été négative à trois reprises.

### 1.6.2 Recettes nettes d'impôt

En moyenne des dix dernières années, les recettes nettes d'impôts se sont situées à un niveau nettement supérieur à la moyenne cantonale :

Moyenne Loèche-les-Bains par habitant	Fr. 3'151.00
Moyenne du Canton par habitant	Fr. 2'082.00

Etant donné que les rentrées fiscales constituent la principale source de recettes des communes, la comparaison ci-dessus démontre que le problème de Loèche-les-Bains ne résulte pas d'une insuffisance de rentrées fiscales.

Les redevances hydrauliques de la Commune de Loèche-les-Bains sont insignifiantes.

### 1.6.3 Investissements nets

En moyenne des dix dernières années, les investissements nets sont nettement supérieurs à la moyenne cantonale, comme le démontre le tableau ci-après :

Loèche-les-Bains	1987	1990	1993	1996	Moyenne 10 ans
Population	1070	1422	1598	1772	
Investissements nets	7'153'492	1'621'351	685'338	2'106'791	
par habitant	6'685	1'140	428	1'188	3'457
<i>Moyenne des communes Vs</i>	933	1'110	816	697	935

En parlant d'investissements nets, il s'agit uniquement des dépenses pour les constructions d'infrastructures propres de la Commune. Les constructions réalisées par les sociétés (par ex. : Rathaus dans Parkhaus SA, Sportarena dans Sportarena SA) ne sont pas comprises dans les chiffres ci-dessus.

### 1.6.4 Degré d'autofinancement

Le degré d'autofinancement indique en % dans quelle mesure les investissements nets peuvent être financés par la marge d'autofinancement. Etant donné que les investissements annuels subissent de fortes fluctuations, il est nécessaire d'établir une comparaison sur plusieurs années.

Moyenne Loèche-les-Bains 1987-1996	10 %
Moyenne cantonale 1987-1996	62 %

On constate qu'à la commune de Loèche-les-Bains le financement de nouveaux investissements au cours des dix dernières années s'est opéré à raison de 90 % par un nouvel endettement.

### 1.6.5 Dettes

Le tableau ci-après montre l'évolution de la dette totale et de la dette nette :

Loèche-les-Bains	1987	1990	1993	1996
Population	1070	1422	1598	1772
<b>Dette totale</b>	29'986'736	55'547'552	77'998'581	152'666'151
par habitant	28'024	39'062	48'810	86'154
<i>Moyenne des communes Vs</i>	6'871	7'621	9'378	9'652
<b>Dette nette</b>	24'145'386	46'971'014	53'365'469	61'372'281
par habitant	22'565	33'031	33'395	34'634
<i>Moyenne des communes Vs</i>	4'495	5'239	6'668	6'839

Ce tableau montre que la dette par habitant dépasse largement les valeurs moyennes correspondantes de l'ensemble des communes. En 1996, la dette totale par habitant est 10 fois supérieure à la moyenne des communes valaisannes.

Le patrimoine financier réalisable par habitant est environ 18 fois plus élevé que la moyenne. En principe, les éléments du patrimoine financier d'une commune sont aliénables sans que cela se répercute sur l'accomplissement des tâches publiques. Concernant la Commune de Loèche-les-Bains, ceci est toutefois impossible. Il ressort des comptes annuels de la Commune qu'une grande partie des éléments du patrimoine financier sont constitués par des participations de la Commune à des sociétés touristiques et par des prêts accordés. En plus du problème de la réévaluation de ce patrimoine financier, une aliénation éventuelle de ces éléments n'est guère possible.

### 1.6.6 Dépenses d'intérêts

L'endettement élevé de la Commune se répercute comme suit sur les dépenses d'intérêts :

Loèche-les-Bains	1987	1990	1993	1996
Population	1070	1422	1598	1772
Dépenses d'intérêts totales	1'042'257	2'342'944	3'273'141	7'184'904
Dépenses d'intérêts nettes	823'157	2'211'491	2'389'418	3'272'937
par habitant	769	1'555	1'495	1'847
<i>Moyenne des communes Vs</i>	<i>197</i>	<i>242</i>	<i>316</i>	<i>309</i>

Les dépenses nettes d'intérêts de Loèche-les-Bains comparativement aux recettes sont largement supérieures à la moyenne :

Moyenne Loèche-les-Bains 1987-1996 16.2 %

Moyenne cantonale 1987-1996 6.8 %

En réalité, la dépense nette d'intérêts est encore plus élevée, car les sociétés ne sont pas en mesure de payer les intérêts de leurs emprunts.

En 1996, les dépenses d'intérêts de la dette totale dépassent de Fr. 1.4 mio les recettes fiscales nettes.

### 1.6.7 Résumé

Bien que les critères financiers de la Commune Loèche-les-Bains divergent de manière significative des valeurs cantonales moyennes, il est à relever que le manque de capacité de rendement des éléments du patrimoine financier, qui ne se répercute qu'isolément sur les critères financiers, a aggravé sensiblement la situation financière de la Commune. Il faut souligner ici que cela ne ressort pas de la comptabilité de la Commune. Bien que depuis plusieurs années, des intérêts n'ont pas été payés pour les prêts accordés, aucune provision correspondante n'a été portée dans les comptes communaux, ce qui se serait répercuté sur les critères financiers. Sur la base des divers documents mis à disposition dans le courant de l'année 1998, nous savons maintenant que la valeur des éléments du patrimoine financier doit être adaptée ou que des provisions doivent être établies de suite.

## 1.7 Appréciation

Le développement de la situation financière de la commune de Loèche-les-Bains est un cas exceptionnel de par les emprunts, la nature et la finalité des emprunts.

Nous nous trouvons en présence d'une commune, et d'autorités communales, qui se sont largement substituées à l'initiative privée en investissant, massivement ces 6 dernières années, via des sociétés anonymes, dans des infrastructures hôtelières et touristiques sans but d'utilité publique, infrastructures certes de très grande qualité, mais au prix de risques financiers qui apparaissent aujourd'hui démesurés, notamment à la lumière des nouvelles estimations basées sur les valeurs de rendement.

Dans ce sens, la commune de Loèche-les-Bains a largement débordé de son rôle et de sa mission de collectivité publique pour s'adonner, avec les risques que l'on connaît, au financement d'entreprises touristique-hôtelières de droit privé.

## 2. Les bases légales

### 2.1 Un aperçu des bases légales

Les compétences et responsabilités dans le dossier Loèche-les-Bains sont évidemment à chercher d'une part à la commune (conseil municipal et organes de contrôle de la commune), et d'autre part dans les sociétés respectivement dans leurs conseils d'administration, contrôle interne et organe de contrôle. Cependant, il est important, aux yeux de la Commission de gestion, de se poser la question de savoir si le Conseil d'Etat, les départements et services compétents ainsi que l'Inspection des finances ont effectivement rempli leur devoir de contrôle et de surveillance et auraient ainsi pu éviter le désastre financier ou au moins le reconnaître à temps.

Pour répondre à cette question, il faut d'abord faire un tour d'horizon des bases légales existantes régissant la surveillance et le contrôle de l'Etat sur les communes. Le tableau ci-dessous présente ces bases légales.

Dispositions légales	Article	Contenu
<b>Constitution cantonale du 8 mars 1907</b>	69  75	<p><b>REGIME COMMUNAL</b></p> <p>Les communes sont autonomes dans le cadre de la constitution et des lois. Elles sont compétentes pour accomplir les tâches locales et celles qu'elles peuvent assumer seules ou en s'associant à d'autres communes.</p> <p><sup>1</sup>Les communes sont soumises à la surveillance du Conseil d'Etat dans les limites de l'art. 69. La loi détermine la nature de cette surveillance, notamment en matière de gestion. Dans la mesure où la constitution et les lois ne prévoient pas expressément le contraire, le pouvoir d'examen du Conseil d'Etat se restreint à la légalité.</p> <p><sup>2</sup>Les règlements élaborés par les communes doivent être homologués par le Conseil d'Etat.</p> <p><sup>3</sup>Il en est de même pour les projets importants de vente, d'échange, de bail, de partage d'immeubles, d'aliénation de capitaux, d'emprunts, de cautionnement, d'octroi et de transferts de concessions de forces hydrauliques.</p> <p><sup>4</sup>La loi fixe les modalités de l'homologation.</p>
<b>Loi sur le régime communal du 13 novembre 1980</b>	2 al. 1  16	<p><b>REGIME COMMUNAL</b></p> <p><b>Autonomie</b></p> <p><sup>1</sup>Les collectivités de droit public sont autonomes pour toutes les tâches qu'elles entreprennent de leur propre initiative, dans l'intérêt public. Elles sont en outre autonomes, dans les limites des dispositions légales, pour l'exécution des tâches déléguées.</p> <p><b>Compétences inaliénables</b></p> <p><sup>1</sup>L'assemblée primaire délibère et décide :</p> <p>a) de l'adoption et de la modification de tous les règlements municipaux, à l'exception de ceux qui ont une portée purement interne;</p> <p>b) de l'adoption du rapport de contrôle et des comptes. En cas de refus, l'article 30, alinéas 3 et 4, de la présente loi est applicable par analogie;</p> <p>c) des emprunts dont le montant dépasse 10% des recettes brutes du dernier exercice, à l'exception de la conversion du solde dû d'emprunts existants;</p> <p>d) de l'octroi de prêts qui ne sont pas suffisamment garantis et qui dépassent 1% des recettes brutes du dernier exercice;</p> <p>e) des cautionnements et des garanties analogues à charge de la commune et dont le montant dépasse 5% des recettes brutes du dernier exercice;</p> <p>f) de l'octroi et du transfert de concessions hydrauliques,</p> <p>g) de la conclusion d'une nouvelle dépense à caractère non obligatoire qui ne doit pas être couverte par l'emprunt et dont le montant est supérieur à 5% des recettes brutes du dernier exercice, mais au moins de 10'000 francs;</p> <p>h) d'une nouvelle dépense annuelle et périodique non liée lorsque le montant dépasse 1% des recettes brutes du dernier exercice;</p> <p>i) des ventes, des échanges, des partages d'immeubles, de l'octroi de droits réels restreints, de la location de biens, de l'aliénation de capitaux, dont la valeur dépasse 3% des recettes brutes du dernier exercice;</p> <p>j) de la fusion ou de la scission des communes et de la ratification des limites municipales, sous réserve des compétences du Grand Conseil;</p>

	<p>k) de la désignation de l'organe prévu à l'article 74;</p> <p>l) de l'adhésion à une association de communes et de la délégation de tâches publiques des organisations mixtes ou privées.</p> <p>m) des affaires qui lui sont attribuées par les prescriptions légales spéciales;</p> <p><sup>2</sup>Par la voie du règlement d'organisation, les communes peuvent réduire au maximum de 50% les taux prévus à l'alinéa 1, lettres c, d, e, g, et h, déléguer à l'assemblée primaire d'autres attributions dans le cadre de l'autonomie communale. Le règlement d'organisation peut de plus prévoir un vote de principe préalable pour les affaires importantes relevant de la compétence de l'assemblée primaire.</p> <p><sup>3</sup>Les recettes brutes des communes comportent les recettes à l'exception des subventions et des montants accordés dans le cadre de la péréquation communale.</p>
74	<p><b>Contrôle</b></p> <p><sup>1</sup>La comptabilité de la commune est soumise à un contrôle fiduciaire.</p> <p><sup>2</sup>L'assemblée primaire nomme en son sein au début de chaque période administrative un organe de contrôle qualifié qui rapporte sur les comptes. Le règlement communal d'organisation pourrait également charger cet organe du contrôle de gestion.</p> <p><sup>3</sup>(contrôle financier dans le cas d'un conseil général)</p> <p><sup>4</sup>Les compétences de l'Etat en matière de surveillance demeurent réservées.</p>
121	<p><b>Surveillance de l'Etat</b></p> <p><b>1. Principe</b></p> <p><sup>1</sup>Les collectivités de droit public sont placées sous la surveillance du Conseil d'Etat qui veille à ce qu'elles se régissent et s'administrent conformément à la constitution et aux lois.</p> <p><sup>2</sup>Dans la mesure du possible, l'autorité de surveillance procure aux collectivités de droit public des renseignements, des conseils, des avis de droit, des cours dans des domaines importants de l'administration et autres.</p>
122	<p><b>2. Organes</b></p> <p>La surveillance des collectivités de droit public est effectuée par le Conseil d'Etat lui-même ou, lorsque la loi le prévoit, par l'intermédiaire du département chargé de la surveillance des communes, des autres départements ou du préfet.</p>
123	<p><b>3. Approbation a) Objet</b></p> <p>Doivent être soumis à l'approbation du Conseil d'Etat :</p> <p>a) tous les règlements à l'exception de ceux qui ont une portée purement interne;</p> <p>b) les emprunts dont le montant dépasse 10% des recettes brutes du dernier exercice, à l'exception de la conversion du solde dû d'emprunts existants;</p> <p>c) les ventes, les échanges, les partages d'immeubles, l'aliénation de capitaux, les cautionnements et les garanties analogues dont le montant dépasse 3% des recettes brutes du dernier exercice;</p> <p>d) l'octroi de droits réels restreints, la location de biens lorsque la valeur capitalisée dépasse 5% des recettes brutes du dernier exercice;</p> <p>e) l'octroi de prêts qui ne sont pas suffisamment garantis et qui dépassent 1% des recettes brutes du dernier exercice;</p> <p>f) l'octroi ou transfert de concessions hydrauliques;</p> <p>g) les conventions fondées sur l'art. 96 al. 2 (= convention avec une organisation mixte ou privée pour l'exécution de certaines tâches déléguées).</p>
125	<p><b>4. Rôle du département</b></p> <p><sup>1</sup>Le département chargé de la surveillance des collectivités de droit public coordonne l'activité des autres départements, en matière de surveillance.</p> <p><sup>2</sup>Chaque département intervient auprès des collectivités précitées, dans l'exercice de ses attributions.</p>
126	<p><b>5. Préfets</b></p> <p><sup>1</sup>Les préfets surveillent annuellement l'activité des collectivités de droit public de leur district et en font rapport au Conseil d'Etat.</p> <p><sup>2</sup>Le rapport est communiqué en même temps à la collectivité de droit public intéressée.</p> <p><sup>3</sup>En tout temps, les préfets peuvent consulter tous les registres, les procès-verbaux et les comptes des collectivités intéressées.</p>
127	<p><b>6. Sanctions contre les collectivités</b></p> <p>Lorsqu'une autorité d'une collectivité de droit public néglige d'entreprendre une tâche ou d'accomplir un acte prescrit impérativement par la loi, le Conseil d'Etat, après une sommation au moins, prend les mesures nécessaires ou charge un tiers de l'exécution de cette tâche, à la place et aux frais de la collectivité défaillante.</p>
128	<p><b>Mesures de contrainte</b></p>

	129	<p><b>1. Mise sous régie</b>  <sup>1</sup>Le Conseil d'Etat met sous régie totale ou partielle, après enquête et avertissement, les collectivités de droit public qui, de façon constante, s'écartent de leurs devoirs et s'opposent aux ordres du gouvernement ou qui mettent considérablement en péril leurs biens et l'équilibre de leurs finances.  <sup>2</sup>A cet effet, il désigne le ou les commissaires ou un service de l'Etat et fixe les compétences par voie d'arrêté.</p> <p><b>Notification et recours</b>  <sup>1</sup>Le Conseil d'Etat notifie sa décision à la collectivité de droit public, la publie dans le Bulletin officiel et en informe sans délai le Grand Conseil.  <sup>2</sup>La collectivité de droit public mise sous régie peut interjeter recours auprès du tribunal administratif cantonal. Ce recours n'a pas d'effet suspensif.</p>
	130	<p><b>3. Levée de la régie</b>  La régie est levée par le Conseil d'Etat, d'office ou sur requête des intéressées, aussitôt qu'elle n'est plus nécessaire. Cette décision est communiquée aux intéressés et au Grand Conseil. Elles et susceptible de recours dans les trente jours auprès du tribunal administratif cantonal.</p>
	134	<p><b>Protection juridique des collectivités de droit public</b>  <sup>1</sup>Les communes et les associations de communes ont qualité pour recourir auprès du Tribunal administratif cantonal lorsqu'elles sont atteintes par une décision et qu'elles possèdent un intérêt digne de protection à ce que cette décision soit annulée ou modifiée.  <sup>2</sup>En outre, les dispositions et les décisions des autorités de surveillance, prises en violation de l'autonomie communale, peuvent être déférées au Tribunal administratif cantonal.</p>
<b>Loi fiscale du 10 mars 1976</b>	233	<p><b>DISPOSITIONS DIVERSES DE LA LOI FISCALE</b>  <b>Contrôle</b>  <sup>1</sup>Les communes seront soumises à un contrôle comptable périodique qui sera exercé par les soins du département des finances, indépendamment du contrôle administratif confié au département de l'intérieur en vertu de la légalisation spéciale en la matière.  <sup>2</sup>Cet examen portera sur la tenue de la comptabilité et sur la manière dont la commune s'acquitte des obligations légales.</p>
	234	<p><b>Comptabilité</b>  Pour faciliter le contrôle et dans le but de simplifier la tâche de communes, le département des finances pourra imposer à celles dont les livres sont insuffisants un système de comptabilité approprié.</p>
<b>Règlement sur la péréquation financière intercommunale du 23 septembre 1992</b>	6	<p><b>PEREQUATION FINANCIERE</b>  <b>Contrôle des comptes des communes</b>  L'inspection des finances assume le contrôle des comptes des communes prévu par la loi fiscale et la loi sur la gestion et le contrôle administratif et financier du canton.</p>
	7	<p><b>Réduction de l'aide</b>  L'aide du fonds de péréquation sera réduite dans les cas évidents de mauvaise gestion financière, ou lorsque les objectifs du programme de développement en vigueur ont été atteints dans une mesure suffisante.</p>
<b>Loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton du 24 juin 1980</b>	35	<p><b>HAUTE SURVEILLANCE ET SURVEILLANCE DE GESTION ADMINISTRATIVE ET CONTROLE DE LA GESTION FINANCIERE</b>  <b>Champ d'application</b>  <sup>1</sup>Sous réserve de dispositions légales contraires, la haute surveillance et la surveillance de la gestion administrative et le contrôle financier s'étendent à l'ensemble de la gestion administrative et financière du canton. Les prescriptions de la présente loi et les règlements qui en découlent, s'appliquent :  a) aux exploitations, corporations, établissements et fonds cantonaux autonomes sur le plan juridique ou comptable, ainsi qu'aux fonds, propriété du canton en vertu du droit privé, aux fonds, propriété de fondations et d'établissements dotés de la personnalité juridique et administrés par l'Etat;  b) aux collectivités, établissements et organismes ne faisant pas partie de l'administration cantonale, mais auxquels le canton confie des tâches publiques ou octroie des prestations financières (subventions, prêts, avances.) restent réservées les dispositions destinées à préserver l'autonomie communale;  <sup>2</sup>A défaut d'autres prescriptions légales, le Conseil d'Etat fixe les modalités du contrôle des prestations financières de l'Etat.</p>
	36	<p><b>But, contenu et genre de haute surveillance et de surveillance</b></p>

	<p><sup>1</sup>La haute surveillance et la surveillance de la gestion administrative ont pour but de s'assurer de la juste application des principes de la gestion administrative, à savoir : la légalité, la proportionnalité, l'efficacité et la rationalité.</p> <p><sup>2</sup>Entre autres tâches :</p> <p>a) elles apprécient l'organisation et la marche des services, notamment en matière de gestion du personnel, de locaux et de matériel; elles agissent de même pour les institutions dépendant de l'Etat ou subventionnés par lui;</p> <p>b) elles examinent la manière dont les biens de l'Etat ont été gérés.</p> <p><b>LE CONTROLE EXERCE PAR L'INSPECTION DES FINANCES</b></p> <p>44 <b>Inspection des finances</b></p> <p><sup>1</sup>L'inspection des finances est l'organe administratif supérieur du canton en matière de contrôle de la gestion financière. Elle seconde le Conseil d'Etat et les départements, le Grand Conseil et la commission des finances dans l'exercice de leurs tâches de contrôle.</p> <p><sup>2</sup>L'inspection des finances est organiquement autonome et indépendante. Elle est rattachée administrativement au Département des finances. Son chef et les réviseurs sont nommés par le Conseil d'Etat, la commission des finances entendue. L'inspection des finances a tout pouvoir d'investigation et peut effectuer son contrôle à l'improviste et en tout temps, sur sa propre initiative ou sur mandat confié par le Conseil d'Etat ou la commission des finances.</p> <p>45 <b>Tâches de contrôle</b></p> <p>L'inspection des finances a notamment pour tâches :</p> <p>a) de contrôler sur le plan fiduciaire l'ensemble de la gestion financière du canton à toutes les phases de l'exécution du budget et de l'établissement du compte de l'Etat;</p> <p>b) d'organiser sur le plan technique et de surveiller les contrôles que doivent tenir les services et les offices pour leurs crédits et leurs crédits d'engagement;</p> <p>c) de contrôler si l'emploi des crédits est conforme aux décisions des instances compétentes;</p> <p>d) de vérifier les comptabilités et les inventaires.</p>
	<p>46 <b>Collaboration à l'élaboration des prescriptions, expertises et consultations</b></p> <p><sup>1</sup>L'inspection des finances participe à l'élaboration des prescriptions sur les contrôles et les révisions, la comptabilité, le service des paiements et la tenue des inventaires.</p> <p><sup>2</sup>Elle donne son avis sur toutes les questions qui touchent au contrôle de la gestion financière.</p>
	<p>47 <b>Champ de contrôle</b></p> <p><sup>1</sup> Sont soumis au contrôle de l'inspection des finances :</p> <p>a) les départements et leurs services, ainsi que la chancellerie d'Etat;</p> <p>b) les institutions, exploitations, corporations, établissements et patrimoines, selon et dans les limites de l'art. 35, soumis à la présente loi et bénéficiaires de prestations financières de l'Etat.</p> <p><sup>3</sup>La gestion financière des tribunaux est également soumise au contrôle de l'inspection des finances.</p> <p>48 <b>Collaboration avec d'autres organes</b></p> <p><sup>1</sup>Les organes de contrôle internes sont responsables dans le cadre de leurs mandats.</p> <p><sup>2</sup>Avant de transmettre leurs rapports à l'autorité de surveillance, ils les communiquent à l'inspection des finances et donnent à cette dernière toutes les indications nécessaires à l'accomplissement de sa mission.</p> <p><sup>3</sup>L'inspection des finances ordonne l'activité des organes de contrôle internes.</p> <p>49 <b>Documentation et renseignements</b></p> <p><sup>1</sup>La chancellerie d'état communique à l'inspection des finances les objets acceptés en votation populaire, ainsi que toute les décisions du Grand Conseil et du Conseil d'Etat relatives à la gestion financière. Les départements et les tribunaux transmettent à l'inspection des finances les instructions et les dispositions arrêtées en exécution des décisions précitées.</p> <p><sup>2</sup>Sur requête directe de l'inspection des finances, les institutions soumise à son contrôle lui remettent toutes les pièces et renseignements utiles.</p> <p><sup>3</sup>Elles sont tenues de lui apporter l'aide nécessaire à l'exécution de sa mission.</p> <p><sup>4</sup>L'inspection des finances peut faire appel à des experts lorsqu'un mandat de contrôle nécessite des connaissances particulières.</p> <p>50 <b>Rapports</b></p> <p><sup>1</sup>L'inspection des finances consigne par écrit le résultat de toutes ses investigations</p>



	51	<p>et transmet ses rapports directement au Conseil d'Etat et au président de la commission des finances du Grand Conseil .</p> <p><sup>2</sup>Elle donne connaissance à l'instance contrôlé de ses observations. Celles-ci sont accompagnées d'une proposition.</p> <p><sup>3</sup>Lorsqu'une observation ou une proposition n'est pas liquidée dans le délai fixé par l'Inspection des finances, celle-ci soumet le cas, accompagné d'une proposition d'instruction, à l'instance hiérarchique supérieur.</p> <p><sup>4</sup>Le Conseil d'Etat décide définitivement et prend les mesure nécessaires.</p> <p><sup>5</sup>Tout paiement ou tout engagement se rapportant à une affaire faisant l'objet d'une observation ou d'une proposition est suspendu jusqu'à la décision définitive.</p> <p><sup>6</sup>Lorsque l'inspection des finances constate une éventuelle infraction pénale qui se poursuit d'office, elle en informe immédiatement le juge compétent., le Conseil d'Etat et les présidents des commissions de gestion et des finances.</p> <p><b>Relations de services</b></p> <p><sup>1</sup>L'inspection des finances traite directement avec la commission des finances du Grand Conseil, le Conseil d'Etat, les départements , la chancellerie d'Etat, les services et les autres instances soumises à son contrôle.</p> <p><sup>2</sup>Elle établit chaque année à l'intention du Grand Conseil et du Conseil d'Etat un rapport d'activité.</p>
<b>Règlement concernant l'inspection des finances du 20 mai 1981</b>	3	<p><b>INSPECTION DES FINANCES</b></p> <p><b>Contrôle des comptes des communes</b></p> <p><sup>1</sup>L'inspection des finances procède également au contrôle des comptes des communes, conformément aux dispositions légales sur la matière.</p> <p><sup>2</sup>Restent réservées les dispositions destinées à préserver l'autonomie communale.</p>
	4	<p><b>Mandats spéciaux</b></p> <p><sup>1</sup> De plus, l'inspection des finances exécute les mandats confiés par le Conseil d'Etat ou la commission des finances au sens de l'art. 44 LGCAF.</p> <p><sup>2</sup> Elle vérifie les prestations financières de l'Etat accordées à des tiers selon l'art. 47 LGCAF.</p> <p><sup>3</sup> Elle fait partie de l'organe de contrôle des entreprises semi-publiques ou privées dans lesquelles l'Etat est habilité à désigner un ou plusieurs membres de l'organe de contrôle. Demeurent réservées les dispositions du droit fédéral.</p>
	10	<p><b>Rapports</b></p> <p><sup>1</sup>L'inspection des finances consigne, par écrit, le résultat de ses investigations; ses rapports sont remis simultanément au Conseil d'Etat, au département concerné, au département des finances de même qu'au président de la commission des finances. En principe, ils sont également remis à l'organe de contrôle.</p> <p><sup>2</sup>Les rapports sont signés par l'inspecteur des finances ou son remplaçant. L'attribution d'une deuxième signature est de la compétence de l'inspecteur des finances.</p> <p><sup>3</sup>En cas de négligence grave, l'inspection des finances en informe immédiatement le Conseil d'Etat.</p> <p><sup>4</sup>En cas d'éventuelle infraction pénale qui se poursuit d'office, l'inspection des finances en informe immédiatement le juge compétent, le Conseil d'Etat et les présidents des commissions de gestion et des finances.</p>
	11	<p><b>Prise de position de l'organe contrôlé</b></p> <p><sup>1</sup>L'organisme contrôlé se prononce, dans le délai fixé par l'Inspection des finances, sur les propositions ou contestations formulées par elle.</p> <p><sup>2</sup>Il lui fournit toutes explications, formule ses observations s'il y a lieu, et indique les mesures prises pour donner suite aux recommandations et remarques de l'organe de contrôle.</p> <p><sup>3</sup>Si une proposition ou une contestation formulée au plan formel ou matériel par l'organe de contrôle ne reçoit pas de suite, l'inspection des finances procède selon les dispositions des articles 50 et 51 de la loi.</p>
<b>Règlement sur l'organisation de l'Administration cantonale du 21 mai 1986 (remplacé le 1 mai 1997 par l'ordonnance sur les attributions de la présidence et des départements qui ne cite plus le contrôle des</b>	6	<p><b>ATTRIBUTIONS DES DEPARTEMENTS</b></p> <p>II. Département des finances comprenant :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- administration des finances;</li> <li>- ...</li> </ul> <p>dont relève notamment</p> <p>...</p> <p>le contrôle de la situation financière, du budget et des comptes des communes, des bourgeoisies, ainsi que la surveillance des inventaires des biens des communes, de ceux des pauvres et des fonds spéciaux dont elles ont l'administration</p>

communes)	<p>....  IX Département de l'intérieur  ...  dont relève notamment  les relations avec les communes (municipales et bourgeoises), en particulier  dans les domaines suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- comptes et budgets, sous réserve des compétences du Département des finances,</li> <li>- recours contre les décisions des communes (constructions, plus-values, plaintes à l'autorité de surveillance, etc.);</li> <li>- approbations (actes, emprunts, cautionnements, règlement, conventions);</li> </ul> <p>...</p>
-----------	--

En raison du temps limité dont elle disposait pour porter une première appréciation dans le cas extrêmement complexe de Loèche-les-Bains, la commission de gestion n'a pas pu analyser en détail les diverses dispositions constitutionnelles et légales.

On peut cependant faire les constatations suivantes :

- L'autonomie et la responsabilité propres des communes ont été largement prises en compte dans la constitution et dans la loi sur le régime communal de 1980 de même que dans la loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers de 1980.
- La constitution et les lois fixent toutefois des limites précises à cette large autonomie des communes, ce qui s'applique au cas "Loèche-les-Bains". Ainsi, entre autres, des décisions importantes telles que l'octroi de prêts, la fourniture de cautions ou de garanties analogues doivent, selon des montants fixés par la loi, obtenir l'homologation du Conseil d'Etat.
- Par ailleurs, les communes sont soumises à une surveillance générale de l'Etat. Cette surveillance doit être assurée par l'Etat, les préfets et les Départements compétents. En cette matière, le Département de la sécurité et des institutions occupe une place particulière. C'est le Département chargé de la surveillance des collectivités de droit public et il doit coordonner les activités des autres Départements dans le domaine de la surveillance.
- En outre, le Conseil d'Etat a la possibilité, respectivement l'obligation, de placer une collectivité de droit public comme une commune entièrement ou partiellement sous la régie de l'Etat, dans les cas où elle ne respecte manifestement pas son obligation, s'oppose aux directives du Gouvernement ou met gravement en péril l'équilibre de ses finances ou de son patrimoine.
- En relation avec l'homologation par le Conseil d'Etat de prêts et cautions des communes, de même qu'en ce qui concerne la péréquation financière intercommunale, l'Administration cantonale des finances, en tant qu'instance de préavis, respectivement d'organe de calculation, a des tâches particulières à remplir. Dans ce but, les communes doivent transmettre à l'Inspection des finances, à l'attention de l'Administration des finances, leurs comptes annuels. L'Administration des finances établit, en se fondant sur les comptes annuels, une analyse financière annuelle pour chaque commune, comprenant 30 éléments exprimés tant en nombre absolu qu'en montant par habitant. Cette analyse financière porte sur dix ans. Outre un usage interne à l'Administration, ces analyses sont également utilisées par les banques et les fiduciaires; dans ce dernier cas, les chiffres ne peuvent être obtenus que sur demande avec l'accord de la commune concernée et transmis par la commune elle-même.
- Des tâches légales de contrôle supplémentaires en relation avec les communes sont effectuées par l'Inspection des finances. Se fondant sur la loi fiscale et la LGCAF, l'Inspection des finances entreprend périodiquement un contrôle des livres des communes. Selon la loi fiscale, ce contrôle porte sur la tenue de la comptabilité et sur la façon dont la commune accomplit ses obligations légales. L'Inspection des finances s'en tient au fait que le législateur, à savoir le Grand Conseil, a limité cette activité de contrôle à l'utilisation correcte des aides étatiques (subventions) et aux constatations nécessaires en matière de péréquation financière (loi fiscale). L'Inspection des finances, selon la volonté du législateur, n'a pas de plus larges compétences et responsabilités en matière, par exemple, d'examen et d'appréciation de la situation financière d'une commune. Cet aspect fera l'objet d'une nouvelle appréciation dans le chapitre qui suit.
- La loi sur le régime communal prescrit un contrôle fiduciaire de la tenue des comptes d'une commune et en particulier exige que l'assemblée primaire, au début de chaque période

administrative, désigne un organe de contrôle qualifié. Selon les documents à disposition, il apparaît que dans le cas de la commune municipale et bourgeoise de Loèche-les-Bains, il existe d'une part un organe de contrôle composé de 3 membres et d'autre part qu'un bureau fiduciaire fonctionne en tant que contrôleur. Il est intéressant de remarquer que ce bureau fiduciaire fonctionnait également comme organe de contrôle de 3 sociétés impliquées dans le cas "Loèche-les-Bains" (Parkhaus AG, Sportarena AG et Loèche-les-Bains Tourismus) et qu'à ce titre il était non seulement au courant de la situation financière de la commune mais également de ses implications avec diverses sociétés et qu'il connaissait la situation financière d'une partie d'entre elles. Quant à savoir si le bureau en question a rempli ses obligations légales et si le constat de responsabilités particulières a été fait, cela n'a pas pu être examiné par la commission de gestion.

## 2.2 La volonté du législateur (Grand Conseil)

Sur la base des résultats des interviews des chefs du Département des finances et du Département de la sécurité et institutions et des chefs de services des dits départements, de même que l'interview du chef de l'Inspection des finances par le sous-groupe de la commission de gestion concernant l'étendue et les responsabilités quant à la surveillance et au contrôle de l'Etat sur les communes, les avis exprimés dans l'affaire "Loèche-les-Bains" sont pour le moins univoques .

- Les personnes interrogées sont d'avis que le législateur avait en son temps et en particulier lors de l'élaboration de la loi sur le régime communal de 1980 considéré l'autonomie communale comme pratiquement intangible et que ce principe avait également prévalu en matière de dispositions légales concernant la surveillance et le contrôle sur les communes en ce sens que ces dispositions étaient particulièrement restrictives. Il en résulte que le Conseil d'Etat, respectivement les Départements chargés de la surveillance, en particulier concernant le contrôle des finances communales, n'avaient aucune compétence, ni responsabilité particulière.
- De plus, selon certains avis exprimés, il ressort que la surveillance des finances communales, dans le cadre des dispositions légales et des attributions internes de compétences, sont exclusivement l'affaire de l'Inspection des finances. Ces mêmes personnes estiment que les Départements compétents ne doivent s'engager que si l'Inspection des finances a fait non seulement part de ses objections mais que, fondée sur ses rapports, elle a proposé des mesures en fixant des délais.
- L'Inspection des finances pour sa part se réfère au mandat limité (autonomie financière des communes) que lui a confié le législateur, selon lequel le contrôle des comptes ne concerne que l'utilisation correcte des subventions de l'Etat et le respect des dispositions légales en lien avec la péréquation financière (loi fiscale).

Sur la base de ces considérations se pose la question de savoir quelles étaient effectivement la volonté et les intentions du législateur lorsqu'il a décidé les dispositions légales citées ci-dessus concernant le contrôle et la surveillance de l'Etat sur les communes. Dans ce contexte, ce qui est déterminant est sans aucun doute la loi sur le régime communal qui a été débattue en première lecture lors de la session prorogée de mai 1980 (en juin 1980). Le renforcement de l'autonomie communale et l'extension des droits populaires au niveau communal étaient les deux objectifs principaux déclarés de la nouvelle loi. Dans le message du Conseil d'Etat se trouvent quelques déclarations dont nous produisons des extraits ci-après :

***(traduction) "Par contre, le projet qui vous est présenté résulte d'un réexamen systématique de la loi sur les communes. Ce réexamen complet a nécessité un travail considérable et n'a pu se réaliser qu'en tenant compte des objectifs prioritaires de la récente révision constitutionnelle, à savoir : 1. le renforcement de l'autonomie communale, 2. l'extension des droits populaires."***

***"La concrétisation de ces objectifs par le constituant a entraîné de nombreuses et importantes innovations dont les principales sont les suivantes ... c) : la surveillance du Conseil d'Etat est restreinte à l'examen de la légalité, à moins que l'examen de l'opportunité soit expressément exprimé par la constitution ou une loi (art. 75 de la constitution)."***

***"Le projet de loi que nous soumettons à l'appréciation de la Haute Assemblée correspond aux principes constitutionnels sus décrits. Il tient compte largement des buts visés par le constituant notamment quant à la protection de l'autonomie communale et à l'extension des droits populaires."***

***"La mise en place de cette procédure de recours devrait constituer une garantie supplémentaire contre les éventuels abus commis par l'Etat dans l'exercice de sa haute surveillance."***

*"Le projet prévoit que la surveillance de l'Etat est limitée, en principe, à la légalité, ce qui assure un contenu réel à l'autonomie des communes."*

*"Les moyens de surveillance peuvent être divisés en trois catégories : les moyens d'approbation, les moyens d'information et les moyens de coercition. L'approbation étatique est prévue pour certains actes communaux (ventes - emprunts - prêts, etc...) et pour les règlements communaux. Parmi les moyens d'informations, on trouve la transmission et l'examen des comptes, l'inspection par les préfets notamment. Les moyens de coercition, qui relèvent toujours de la compétence du Conseil d'Etat, sont l'annulation des décisions prises, l'exécution en lieu et place de la collectivité, la mise sous régie pour les cas graves et la mise sous régie partielle."*

La Commission du Grand Conseil a insisté sur la réalisation de ces objectifs. Dans son rapport à l'intention du Parlement, la première commission déclare :

*«La nouvelle loi sur le régime communal doit donc être exclusivement une loi d'organisation. Elle doit, en d'autres termes, contenir toutes les règles formelles nécessaires au bon fonctionnement de nos communes valaisannes, et rien d'autre. C'est pourquoi notre commission s'est efforcée de biffer impitoyablement pour ainsi dire toutes les règles matérielles contenues dans le projet initial. (...) En second lieu, la commission tient à vous confirmer que, tout au long de ses travaux, elle n'a jamais perdu de vue les deux buts poursuivis par la révision constitutionnelle de 1975, à savoir le renforcement de l'autonomie communale et l'extension des droits populaires sur le plan communal. (...) Le respect de l'autonomie communale qui découle du principe de subsidiarité a amené la commission à remplacer un projet trop centraliste et uniformiste, par un projet plutôt fédéraliste, et cela avant tout par l'introduction d'un règlement d'organisation communal facultatif.»*

Dans le cadre du chapitre Surveillance de l'Etat, la commission déclare :<sup>1</sup>

*«Pour bien faire ressortir que la surveillance de l'Etat est limitée par l'autonomie communale, renforcée par la révision constitutionnelle de 1975, la commission a laissé tomber l'alinéa 2 de l'article 50 ancien, selon lequel le pouvoir de surveillance de l'Etat s'étend non seulement aux questions de l'égalité, mais également aux questions d'opportunité 'lorsque l'intérêt général du canton ou les intérêts légitimes d'autres communes sont gravement et manifestement mis en péril'. De l'avis de la commission une telle clause générale serait contraire à l'article 75 nouveau de la Constitution cantonale et risquerait d'ailleurs d'inciter le Gouvernement à invoquer trop souvent l'intérêt général du canton contre l'intérêt de la commune. La commission vous propose donc d'abandonner purement et simplement cette clause générale. D'autre part, elle estime que la surveillance de l'Etat présente non seulement un côté négatif, voire policier, mais également un aspect positif. C'est pourquoi elle vous propose d'adopter l'alinéa 2 suivant: 'L'autorité de surveillance procure aux communes, dans la mesure possible, des renseignements, conseils, avis juridiques, etc.»*

A l'époque, les propositions de la Commission ont été votées sans opposition par le Grand Conseil et constituent une partie intégrante de la loi sur le régime communal. A relever que sur proposition le Grand Conseil a légèrement modifié l'art. 128 "mesures de coercition" avec la formulation ... "ou mise en péril de l'équilibre des finances ou des biens...". En introduisant la notion de "considérable", l'intervenant a justifié ce rajout comme suit :

*(traduction) "On pourrait être d'avis que ce mot "considérable" n'est qu'une adjonction formelle. Il s'agit toutefois de la mise sous régie, à savoir l'intervention la plus lourde que l'Etat puisse entreprendre à l'égard d'une commune. Nous pensons donc que ce mot n'a pas qu'une signification cosmétique mais qu'il est justifié".*

Les propositions du Conseil d'Etat et de la commission ont trouvé l'adhésion majoritaire. Dans le Grand Conseil, il y avait des doutes sur la puissance des présidents de commune et sur l'autonomie communale trop grande. Dans ce contexte, par exemple, un député s'exprimait comme suit :

*«...Cette crainte est peut-être exagérée, mais je pense qu'il y a quelque chose de vrai, qu'une administration locale entièrement libre pourrait parfois s'exercer au dépens des citoyens. A cet égard - c'est là peut-être la divergence la plus évidente avec la commission - il me paraît nécessaire qu'un certain nombre de règles minimales, applicables à l'ensemble des communes, soient fixées dans cette loi, ne serait-ce que pour garantir, non seulement l'égalité de traitement des collectivités comme l'a relevé tout à l'heure le député Schnyder, mais également l'égalité de traitement des citoyens à l'intérieur des différentes communes. C'est la raison pour laquelle je pense que l'effort consenti et la direction prise par la commission d'aller vers une autonomie plus grande me paraissent peut-être avoir été un peu trop loin.»*

<sup>1</sup> Bulletin du Grand Conseil, Juin 1980; p. 255/256

En conclusion de la première lecture, la loi sur le régime communal a été acceptée par 90 voix contre 14.

La surveillance et le contrôle des communes a également fait l'objet de diverses interventions lors des débats sur la loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du Canton. La 2<sup>ème</sup> lecture a eu lieu lors de la session prorogée de mai en juin 1980. Ainsi, le chef du Département des finances a déclaré lors des débats d'entrée en matière :

**(traduction) "Dans vos milieux se pose avant tout le problème de la coordination entre la loi sur le régime communal et l'autonomie communale. C'est une question fondamentale. J'aimerais une fois encore le répéter : contrairement à ce que M. Actis a exigé, à savoir que l'activité de l'Inspection des finances doit s'étendre également aux communes, nous avons déclaré : l'autonomie communale est respectée. Lorsqu'une commune établit son budget ou ses comptes, elle doit, sur la base des dispositions de la loi sur le régime communal déterminer elle-même comment elle veut organiser son régime financier, comment elle veut procéder à ses amortissements et quelle politique d'investissements elle entend mener. Grâce à cette loi, nous aurons des dispositions qui permettront de contrôler l'utilisation de toutes les subventions accordées aux communes, coopératives ou autres organisations. Il existe un premier contrôle lorsque le projet parvient au Service, puis après que le Conseil d'Etat ou le Grand Conseil eut pris une décision, la subvention est promise. Nous n'agissons pas contre l'autonomie communale. Celle-ci est ici clairement préservée. Dans les cas où l'Etat ou le Canton accorde des moyens financiers, leur utilisation est contrôlée et ce n'est que dans ces cas que la Commune, respectivement l'organisation des tierces personnes sont contrôlées. Dans ce sens, j'aimerais que cette constatation soit transmise au protocole."**

Le rôle de l'Inspection des finances a fait une fois encore l'objet de débats au Grand Conseil, à savoir en mai 1981, lorsque le règlement concernant l'Inspection cantonale des finances a été débattu. Dans le cadre des débats d'entrée en matière, il a notamment été déclaré :

**«Il est également vrai que ceux qui ont la responsabilité de la direction des communes, et surtout des petites communes qui ne disposent pas d'une infrastructure administrative bien en place, peuvent avoir quelque crainte. Mais, il est une règle que nous devons une fois pour toute admettre: lorsque l'on reçoit de l'argent, à quelque titre que ce soit, il faut admettre que celui qui le donne en contrôle son utilisation. Il en va ainsi pour la Confédération. Il est normal qu'il en soit ainsi pour le canton et même pour les communes.»**

Dans les mêmes débats, le chef du département des finances constate :<sup>2</sup>

**«Le Parlement, nous tous avons décidé, particulièrement lors de l'élaboration de la loi sur le régime communal, que la commune resterait autonome. Comme M. le député Moren vient de le révéler de manière forte pertinente, des petites communes auront éventuellement besoin d'aide, parce qu'elles ne disposent pas de l'infrastructure nécessaire. On ne peut pas avoir les deux choses : ou l'autonomie ou les directives. Nous n'aurons pas d'autres directives que celles que vous avez introduites vous-mêmes dans la loi sur le régime communal. Il y aura encore des dispositions dans la loi fiscale au sujet de la péréquation financière, mais je peux déclarer d'ores et déjà que nous n'avons pas du tout l'intention de nous ingérer de manière quelconque dans la gestion des communes".**

Le contrôle des comptes communaux a donné lieu à une autre discussion le 2 février 1983 dans le cadre des débats sur le règlement sur la péréquation financière. Lors de la discussion de détail de l'article 6 Contrôle des comptes communaux, le chef du département des finances a déclaré :

**«Le contrôle des communes est opéré sur la base de la loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton. Lors de l'élaboration de cette loi, il y a eu un grand débat pour savoir de quelle manière l'on voulait étendre le contrôle de l'Etat sur les communes. Il y a 11 ans, M. Jean Actis, motionnaire, avait demandé une loi allant beaucoup plus loin. Entre-temps, une évolution dans le sens du renforcement de l'autonomie communale est intervenue. En ce qui concerne le nouveau plan comptable, il faut donc agir par conviction. Le nouveau plan comptable introduit à l'échelon du canton a fait des progrès assez impressionnants. Il semble bien que, sans la contrainte imposée par la loi, les communes adoptent elles-mêmes ce nouveau plan comptable. Je rappelle que c'était déjà la volonté de la loi sur le régime communal, qui a eu des répercussions sur la loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton. Cette évolution au eu pour conséquence que le Parlement a dit qu'il n'incombait pas à l'Etat de contrôler les communes. Nous pouvons les contrôler au niveau des subventions que nous leur versons et de la péréquation financière intercommunale. Il s'agit là d'une des compétences de l'inspection cantonale des**

<sup>2</sup> Bulletin du Grand Conseil, Mai 1981; p. 115

*finances, qui n'est pas un instrument du Gouvernement seul, mais aussi du Parlement. (...) L'alinéa 2 de l'article 6 de l'ancien règlement n'a plus de raison d'être, car la situation actuelle est différente. Les nouvelles législations vont conduire à cette réglementation que j'ai essayé de vous présenter. Monsieur le député Maurice Puipe, je sais que dans votre groupe il y a toujours eu des députés qui demandent un contrôle et une influence financière plus importante du canton vers les communes. Il en a été décidé autrement. Chaque solution a ses avantages. L'autonomie communale est vivante si une commune est en mesure de gérer ses finances. Il existe un organe de contrôle sur le plan communal. J'espère qu'il va agir dans le sens que vous désirez.»*

Les différentes interventions relevées dans ce chapitre ne représentent pas l'intégralité des débats concernant l'autonomie des communes. Pour obtenir plus d'informations, la Commission de gestion invite le lecteur à se référer aux bulletins des séances du Grand Conseil.

## 2.3 Ce qu'il se fait dans d'autres cantons

La pratique du canton du Valais (grande autonomie communale et pas de responsabilité de l'Etat) est-elle un cas particulier ou au contraire les communes des autres cantons sont-elles soumises beaucoup plus d'homologation par le canton dans les cas de prêts ?

La situation des cantons suisses se présentent schématiquement comme suit :

- AG** Pas d'autorisation cantonale  
Responsabilité des conseils communaux
- AI** Pas d'autorisation cantonale
- AR** Pas d'autorisation cantonale  
les plus grands investissements (11 de 20) nécessitent une autorisation par le gouvernement
- BE** Pas d'autorisation cantonale  
Approbation annuelle des comptes communaux par le préfet
- BL** Pas d'autorisation cantonale  
Dispositions particulières : le service de la dette ne peut pas dépasser le 10% des recettes globales, des aides sont possibles par l'intermédiaire d'un fonds de péréquation
- BS** le gouvernement autorise les prêts/emprunts ainsi que les mises en hypothèque de biens
- FR** Le département des communes décide des limites de crédit (formulaire de contrôle des dettes). Dans le cadre du montant total des limites de crédits, autonomie des communes.
- GE** Le Conseil d'Etat donne son approbation au moyen d'un arrêté (émission ou renouvellement d'un emprunt).
- GL** Pas d'autorisation cantonale
- GR** Pas d'autorisation cantonale  
Exception : communes au bénéfice de la péréquation (actuellement 55), emprunts uniquement avec autorisation de l'inspection cantonale des communes
- JU** Le service des communes ratifie la validité des décisions des organes communaux concernant la conclusion d'emprunts
- LU** Pas d'autorisation cantonale
- NE** Sanction du Conseil d'Etat par délivrance d'un arrêté
- NW** Pas d'autorisation cantonale
- OW** Pas d'autorisation cantonale
- SG** Pas d'autorisation cantonale
- SH** Pas d'autorisation cantonale
- SO** Pas d'autorisation cantonale  
un plan financier est exigé

<b>SZ</b>	Pas d'autorisation cantonale Exception : communes au bénéfice de la péréquation uniquement avec approbation du gouvernement
<b>TG</b>	Pas d'autorisation cantonale Exception : communes au bénéfice de la péréquation
<b>TI</b>	Nullaosta del Dipartimento dell'Interno, onorando del Consiglio comunale
<b>UR</b>	Pas d'autorisation cantonale
<b>VD</b>	Sanction du Conseil d'Etat Par délivrance d'un arrêté
<b>VS</b>	Le Conseil d'Etat approuve les emprunts dont le montant dépasse 10% des recettes brutes du dernier exercice, à l'exception de la conversion du solde dû d'emprunts existants
<b>ZH</b>	Pas d'autorisation cantonale
<b>ZG</b>	Pas d'homologation cantonale

En résumé, on peut dire que :

1. peu de cantons contrôlent la politique d'endettement des communes : BS, GE, JU, NE et VD ;
2. et peu de cantons fixent soit une limite de crédit (FR) soit un montant à partir duquel les emprunts doivent être soumis à homologation du Conseil d'Etat (BL, VS) soit exigent une autorisation uniquement pour les communes au bénéfice de la péréquation (AR, GR, SZ, TG).
3. la plupart des cantons n'exigent aucune autorisation de la part des communes lorsqu'il s'agit de demandes d'emprunts : AG, AI, BE, GL, LU, NW, OW, SG, SH, SO, TI, UR, ZH et ZG ;

### 3. Le "dossier" Loèche-les-Bains

#### 3.1 La chronologie des faits

Dans le tableau ci-dessous, nous présentons les faits importants (informations, rapports, séances, décisions) dans un ordre chronologique.

Il s'agit essentiellement des activités impliquant le Gouvernement, les experts nommés par celui-ci et les Services de l'Etat.

Les actions entreprises par la commune, la bourgeoisie et les différentes sociétés de Loèche-les-Bains sont précisées dans le chapitre suivant.

**19 juillet 93** Rapport de l'IF concernant le contrôle des comptes de l'année 1991 de la commune de Loèche-les-Bains, rapport traitant principalement de l'examen de l'application de la loi fiscale et donnant une information sur la situation financière de la commune.

Les conclusions du rapport sont :

- nous pouvons constater que la comptabilité de la commune de Loèche-les-Bains est bien organisée et que dans l'ensemble elle laisse une bonne impression. Les comptes sont tenus selon le modèle harmonisé des comptabilités publiques;
- la notification des impôts de même que la perception des impôts ont été réalisées selon les dispositions légales et n'appellent pas de remarques;
- au sujet de la situation des débiteurs-impôts, nous vous renvoyons aux remarques formulées dans le rapport. L'encaissement des soldes restant sont en cours et n'appelle pas de remarques;
- les amortissements comptables réalisés sur l'exercice 1991 se sont élevés en moyenne à 2% du solde comptable du patrimoine administratif. Le modèle harmonisé des comptabilités publiques recommande un taux moyen de 10 à 25 % du solde comptable. Nous recommandons à la commune d'appliquer la politique d'amortissement selon les normes citées;.
- la situation financière de la commune est actuellement alarmante en raison de la réalisation très importante des investissements des dernières années. **Les futurs investissements nécessaires devront être réalisés en fonction des priorités.**

Distribution : chef du Département des finances, commune de Loèche-les-Bains. Selon un accord de 1989 avec le président de la Commission des finances du Grand Conseil, les rapports sur les communes ne sont plus expédiés, mais à disposition auprès de l'IF. Dès cette date, tous les membres des Commissions des finances et de gestion du Grand Conseil reçoivent mensuellement la liste des rapports déposés.

**22 août 96** Rapport de l'IF concernant le contrôle des comptes de l'année 1995 de la commune de Loèche-les-Bains, rapport traitant principalement de l'examen de l'application de la loi fiscale et donnant une information sur la situation financière de la commune avec des remarques concernant certains postes du bilan.

Les conclusions du rapport relèvent les constatations suivantes :

- l'organe de contrôle élu par l'Assemblée primaire a vérifié les comptes annuels et conclu que les livres sont tenus de manière propre et avec exactitude et qu'ils correspondent aux documents soumis;
- la situation financière de la commune est très précaire;
- le Conseil municipal n'a pas respecté les règles de compétence fixé par la loi en matière d'emprunts et de prêts (art. 16 LRC). Les emprunts et les prêts accordés n'ont pas été soumis au Conseil d'Etat pour approbation (art. 123 LRC). (Il ressort à la page 3 que le dernier emprunt de la commune de Loèche-les-Bains, homologué par le Conseil d'Etat, datait du 05.08.1986);
- l'évaluation des actions et des participations est à revoir;



- il y a de fortes probabilités que des valeurs figurant sous les actifs transitoires ne pourront être récupérées. La situation est à clarifier;
- le taux d'amortissement global moyen sur la valeur comptable nette du patrimoine administratif est inférieure à la moyenne recommandée par le modèle harmonisé des comptes;
- les notifications d'impôts s'effectuent sur les mêmes bases que celles du canton;
- les débiteurs-impôts sont suivis avec l'attention nécessaire.

Distribution : commune de Loèche-les-Bains, chef du DF, Département de l'intérieur. Selon un accord de 1989 avec le président de la Commission des finances du Grand Conseil, les rapports sur les communes ne sont plus expédiés, mais à disposition auprès de l'IF. Dès cette date, tous les membres des Commissions des finances et de gestion du Grand Conseil reçoivent mensuellement la liste des rapports déposés.

- Mars 97** Rapport d'activité de l'IF au Parlement et au Conseil d'Etat relatant la situation de non respect de la LRC par la commune de Loèche-les-Bains. Les constats relatifs aux contrôles de l'application de la loi fiscale font l'objet d'un commentaire pour l'ensemble des communes contrôlées.
- Début 98** Le DFE est informé, dans une séance informelle de la situation financière de la commune Loèche-les-Bains.
- 21 avril 98** Le président du Conseil d'Etat, M. Schnyder, a un entretien avec deux responsables de la Centrale d'émission des communes suisses et M. Peter Furger, représentant du 'Gruppe Leukerbad', entretien portant sur la situation de la commune de Loèche-les-Bains, et plus précisément encore sur les engagements à hauteur de 41 millions de dite commune envers la Centrale d'émission des communes suisses.
- 22 avril 98** Le Conseil d'Etat est informé par son président de la rencontre du 21 avril 98 avec les représentants de la Centrale d'émission des communes suisses au cours de laquelle cette dernière a relevé que le découvert de la commune s'élèverait à 120-130 millions de francs et qu'un moratoire avait été décidé "à cet effet".
- 8 mai 98** Le secrétaire communal, M. Grichting, envoie en trois exemplaires et sans commentaire, sur demande de M. P. Furger, les pièces suivantes à l'IF :
- Projet du 15 avril 1998 de contrat de consortium du "'Gruppe Leukerbad'" et certains créanciers financiers du groupe (banques et assurances)
  - Projet d'accord moratoire entre les mêmes partenaires du 15.4.98
  - Etat des dettes par débiteur
  - Etat des dettes par créancier
  - Liste des prêts intergroupes Loèche-les-Bains.
- Il ressort de ces pièces un endettement conséquent du 'Gruppe Leukerbad' chiffré à Fr. 343'619'190.-- et le fait que cet endettement ne permet plus au 'Gruppe Leukerbad' de faire face à ses obligations financières, ce qui a nécessité l'information aux créanciers et la demande d'un moratoire auprès de ces derniers pour permettre au groupe de préparer un plan de restructuration.
- 15 mai 98** La Centrale d'émission des communes suisses adresse au Conseiller d'Etat Schnyder un dossier concernant la commune de Loèche-les-Bains. Ce dossier est transmis à l'IF.
- 25 mai 98** L'IF informe le Conseil d'Etat du montant de l'endettement du 'Gruppe Leukerbad' et du fait que celui-ci ne permet plus à la commune et à la bourgeoisie de faire face à leurs obligations financières.
- L'IF interpelle le Conseil d'Etat afin qu'il se prononce sur son rôle du fait que les collectivités de droit public sont placées sous sa surveillance et qu'il veille à ce qu'elles se régissent et s'administrent conformément à la constitution et aux lois. Il est fait état de l'art. 128 de la LRC traitant de la mise en régie ainsi que de la nécessité d'examiner sous l'angle de la LRC la procuration donnée à M. P.

Furger.

- 27 mai 98** Le Conseil d'Etat charge l'IF, en collaboration avec les services juridiques du DFE et du DSI, d'élaborer un rapport complémentaire sur les divers aspects (faits et droits) de l'affaire, et de présenter des propositions.
- Le DSI est en plus invité à prendre toutes les mesures provisionnelles utiles en la matière.
- 3 juin 98** L'IF dépose auprès du Conseil d'Etat, en collaboration avec les services précités, un dossier contenant les situations financières de la commune et de la bourgeoisie de Loèche-les-Bains à fin 1997, ainsi que trois avis des Services juridiques sur la mise en gérance, sur la mise en régie partielle ou totale et sur les mesures provisionnelles.
- 3 juin 98** Le Conseil d'Etat décide :
1. D'aviser la commune et la bourgeoisie sur le fait qu'il étudie diverses mesures concernant l'éventuelle mise sous régie, voire l'institution d'une gérance;
  2. De prendre diverses mesures conservatoires notamment quant à l'instruction des faits et à la gestion des affaires de la commune;
  3. D'inviter la commune de Loèche-les-Bains à suspendre, à titre provisoire et avec effet immédiat, les pouvoirs de représentations accordés à M. P. Furger par procuration du 14.4.98, ce jusqu'à ce que soit élucidée définitivement la question des conflits d'intérêts eu égard aux diverses fonctions de l'intéressé.
- 10 juin 98** Le Conseil d'Etat charge le DSI d'obtenir toutes les pièces accompagnant les crédits contractés par les sociétés faisant partie du 'Groupe Leukerbad', la commune et la bourgeoisie de Loèche-les-Bains et de proposer la nomination de deux experts auprès de l'IF l'un pour examiner les aspects bancaires et l'autre les aspects juridiques en relation avec le droit des communes.
- 8 juillet 98** Le Conseil d'Etat décide
- D'enjoindre à nouveau la commune et la bourgeoisie à retirer les pouvoirs de représentation conférés à M. P. Furger par la procuration du 14 avril 98;
  - De charger l'IF, appuyée par deux experts externes spécialisés dans les affaires juridiques, fiduciaires et bancaires, soit M. le Professeur Louis Dallèves, à Sion, et la fiduciaire "Révision, Fiscalité Fiduciaire SA" à Genève,
    - de déterminer tous les engagements de la commune et de la bourgeoisie et de décrire les procédures suivies et les conséquences légales de ces engagements pour le 31 août 1998;
    - de proposer les mesures utiles à la sauvegarde des intérêts de la commune, de la bourgeoisie et de l'Etat.
- 20 août 98** Le professeur Dallèves remet un bref rapport préliminaire. Il y relève notamment que certains aspects de la situation financière des commune et bourgeoisie de Loèche-les-Bains soulèvent des problèmes de droit public pour lesquels il souhaite qu'un spécialiste du droit public soit consulté.
- 26 août 98** La société fiduciaire, sous la plume de M. Philippe Lathion, remet un bref rapport préliminaire. Il ressort de ce rapport une proposition de mesures que le Conseil d'Etat devrait prendre sans tarder pour préserver ses intérêts. Il est traité de la situation financière des sociétés, des obligations imposées par la loi aux organes responsables, de la solution du moratoire et du plan d'assainissement.
- 31 août 98** Rapport intermédiaire, déposé par l'IF sur la situation financière de la commune et bourgeoisie de Loèche-les-Bains avec les propositions de mesures à prendre sans délai. Ce rapport accompagné de 14 annexes dont les rapports des experts du 20 et 26 août 1998 a pour conclusions principales de prier le Conseil d'Etat de décider de la suite à donner à ce dossier, soit
- en demandant la mise en gérance de la commune et de la bourgeoisie

- en faisant siennes les propositions émises au chapitre 5, soit
  1. de donner instruction à la commune et bourgeoisie de réserver son adhésion au moratoire et au plan d'assainissement des sociétés de droit privé tel que présenté par le comité de pilotage, aussi longtemps qu'une proposition d'assainissement global du groupe n'aura pas été étudiée et proposée;
  2. d'exercer une surveillance étroite de la gestion courante de la commune et bourgeoisie par diverses mesures;
  3. d'exiger des responsables des collectivités publiques de tout mettre en œuvre pour obtenir une décision des administrateurs des sociétés précisant la mise à disposition des commissaires désignés par l'Etat, en tout temps, de toutes les pièces comptables et correspondance y relatives;
  4. d'exiger au plus vite de la commune et de la bourgeoisie le dépôt d'un projet de budget de fonctionnement incluant des propositions de réduction de charges et d'augmentation de recettes;
  5. de ne pas participer directement aux travaux du comité de pilotage au risque d'être considéré comme organe de fait du 'Gruppe Leukerbad' et d'engager ainsi sa responsabilité;
  6. de mandater en revanche un groupe d'experts externes chargé :
    - d'étudier le plan d'assainissement
    - d'étudier les effets pour les collectivités publiques de l'application de la procédure prévue par la loi (faillite) au niveau des sociétés
    - d'identifier toutes les prétentions en responsabilités qui pourraient être inventoriées à l'encontre des différents organes responsables.
 Au cas où
    - la commune et la bourgeoisie refusent d'adhérer aux mesures prises par le canton
    - le passif de la commune ou de la bourgeoisie s'aggrave encore de manière significative
    - un créancier n'adhère pas au moratoire et dénonce ses crédits faisant courir le risque d'une faillite à tout le 'Gruppe Leukerbad'
 l'Etat devra alors requérir sans délai l'institution d'une gérance au sens de la loi régissant la poursuite contre les communes et autres collectivités publiques de droit cantonal.

- 2 septembre 98** Le Conseil d'Etat :
1. charge l'IF de présenter le rapport et ses conclusions à la commune et bourgeoisie de Loèche-les-Bains et de recueillir sa détermination;
  2. désigne le professeur Blaise Knapp comme expert en droit public et administratif.
- 7 septembre 98** Présentation du rapport par l'IF au conseil municipal et bourgeois de Loèche-les-Bains.
- 11 septembre 98** Prise de position des organes communaux de Loèche-les-Bains sur le rapport de l'IF. En résumé, le conseil municipal est arrivé à la conclusion que le rapport de l'IF donne une présentation chiffrée de la situation juste et détaillée et que l'ensemble de son contenu n'est pas contesté.
- 16 septembre 98** Le Conseil d'Etat prend les trois décisions suivantes :
- La première consiste à renoncer à demander la mise en gérance sous réserve que le passif des communes ne s'accroisse de manière significative ou qu'un créancier décide de ne pas adhérer au moratoire et dénonce ses crédits; de prendre acte que la commune et la bourgeoisie se sont engagées en séance à faire contresigner par un responsable de l'IF les nouveaux investissements et emprunts, les cessions d'immobilisations corporelles ou financières et les remboursements de crédits, de faire obligation d'informer l'IF de l'évolution de la situation financière, qui reçoit mandat de surveillance des points précités;
  - La deuxième consiste à donner effet obligatoire aux mesures proposées par les experts;
  - La troisième charge les experts de déterminer si la commune et la

bourgeoisie sont valablement engagées par des emprunts contractés par leur intermédiaire avec ou sans décision du conseil municipal ou des assemblées primaires; d'étudier le plan d'assainissement du 'Gruppe Leukerbad' sous l'angle des risques d'actions révocatoires et de l'équité des efforts consentis par les différents créanciers du groupe ; d'étudier "par anticipation" les conséquences d'une application de la LPC.

- 23 septembre 98** Le Conseil d'Etat prend acte de la déclaration écrite de la commune de Loèche-les-Bains, du 16 ct, selon laquelle le conseil municipal et bourgeoisial s'engage à faire contresigner toutes les transactions financières par un responsable de l'IF.
- 13 octobre 98** Lettre de l'IF au président du Gouvernement sur la situation rencontrée à Loèche-les-Bains et l'urgence et l'importance de soutenir les responsables de Loèche-les-Bains sous réserve d'une mise sous régie partielle.
- 15 octobre 98** Entretien du Conseil d'Etat avec les experts en présence de l'IF et mandat à ces derniers de se déterminer sur les mesures à prendre.
- 19 octobre 98** Avis des professeurs Dallèves et Knapp et de M. Lathion qu'une mise sous régie partielle de la commune de Loèche-les-Bains s'impose du fait que :
- "les informations comptables et financières de la commune sont souvent incomplètes ou inexactes... ;
  - le plan d'assainissement proposé par le comité de pilotage désigné par les créanciers financiers des sociétés du groupe, implique une forte augmentation des engagements de la commune ...;
  - les représentants actuels de la commune, contre lesquels une plainte pénale a été déposée, sont impliqués dans la gestion des sociétés du groupe et n'ont donc pas une connaissance suffisamment objective du dossier pour analyser ce plan d'assainissement dans l'intérêt prioritaire de la commune."
- 21 octobre 98** Le Conseil d'Etat décide de mettre sous régie partielle la commune municipale de Loèche-les-Bains conformément à l'art. 128 de la loi sur le régime communal et précise la mission de cette régie à désigner.
- 27 octobre 98** Avis de droit du professeur B. Knapp avec la conclusion que les contrats d'emprunts, de prêt et de cautionnement soumis à l'art. 16 et à l'art. 123 de la LRC qui n'ont pas été réalisés dans le respect de ces compétences, sont : "annulables, voire nuls, au moins dans la mesure où les partenaires savaient ou devaient savoir que l'autorité était incompétente ..."
- 2 novembre 98** Lettre de l'IF au juge d'instruction pénale du Haut-Valais avec en annexe le rapport du 30 octobre 1998 concernant la construction de la maison communale dans le contexte réalisé par Parkhaus Leukerbad AG.
- 4 novembre 98** Le Conseil d'Etat prend deux décisions :
1. de désigner, selon l'art 128 de la loi sur le régime communal, comme commissaires de la commune municipale de Loèche-les-Bains, Messieurs :
    - Me Pier Felice Barchi, Lugano
    - Dr. Andreas Coradi, Zürich
    - Dr. Hans-Caspar Nabholz, Zürich ;
  2. Lors de la même séance, de charger la Chancellerie d'Etat de transmettre toutes les décisions du Conseil d'Etat intervenues à ce jour en l'affaire "Situation financière de la commune et bourgeoisie de Loèche-les-Bains", ainsi que celles qui seront prises ultérieurement, à la Commission de gestion du Grand Conseil, ainsi qu'à la Commission des finances.
- 11 novembre 98** Note succincte de M. Lathion portant sur l'analyse du plan d'assainissement des sociétés du 'Gruppe Leukerbad' (proposé par le comité de pilotage des Créanciers) avec la conclusion suivante :  
*"La réalisation du plan d'assainissement tel que proposé aura des conséquences financières catastrophiques pour la commune de Loèche-les-Bains qui non seulement perdra fr. 80'811'000.--, mais devra encore augmenter ses engagements de Fr. 31'197'000.--."*

- 17 novembre 98** L'IF présente, en vertu du mandat confié par la décision du Conseil d'Etat du 16.09.1998, son rapport sur la surveillance de la commune municipale et bourgeoisiale de Loèche-les-Bains pour la période septembre 1998. Ce rapport contient une projection du compte 1998 de la commune et de la bourgeoisie sur la base des renseignements fournis par l'Administration. Selon cette estimation, la marge d'autofinancement de la bourgeoisie sera nettement meilleure qu'en 1997. Il relève en plus que les postes transitoires doivent être apurés et que de la transparence doit être créée entre les prestations fournies par la commune pour des sociétés du groupe et l'inverse également.
- 18 novembre 98** Le Conseil d'Etat prend acte du rapport de l'IF et de la note succincte de M. Lathion et constate que l'étude effectuée par M. Lathion corrobore les suspicions du Conseil d'Etat à savoir que le plan d'assainissement tel que proposé fait supporter la grande partie des charges à la commune et à la bourgeoisie de Loèche-les-Bains.
- 25 novembre 98** Le Conseil d'Etat décide :
- de désigner M. Jean-René Fournier, chargé du dossier "Loèche-les-Bains" pour signer la convention avec les trois commissaires;
  - d'inviter les commissaires à présenter toutes les démarches au chef du DSI;
  - de détacher M. Valentin Fux, réviseur de l'IF et de le mettre à disposition des commissaires à la régie pour assurer le lien entre les commissaires et l'autorité communale et l'administration de Loèche-les-Bains.
  - que les frais seront avancés par l'Etat et refacturés à la commune de Loèche-les-Bains.
- 27 novembre 98** Avis de droit du professeur L. Dallèves. Les conclusions sont les suivantes:
1. "Les cautionnements conclus par la commune de Loèche-les-Bains sans respecter les formes légales étant nuls ou annulables, la commune n'est pas engagée. La responsabilité des organes qui se sont faussement donnés pour compétents est réservée.
  2. La commune de Loèche-les-Bains n'est pas engagée par les contrats de prêt qui ont été conclus sans respecter les formes légales. Les montants reçus à titre de prêt et à titre d'intérêt devront être restitués sur la base des dispositions régissant l'enrichissement illégitime.
  3. Les prestations réciproques pourront être compensées. Le montant à restituer par la commune de Loèche-les-Bains comprend les fruits civils (intérêts, dividendes) tirés des sommes reçues.
  4. La prescription de l'action en répétition de l'indû ne commence à courir qu'à partir du moment où les prêteurs ont eu une connaissance suffisante de la nullité des contrats.
  5. Les principes appliqués aux emprunts de la commune valent, mutatis mutandis, pour les prêts accordés par elle."
- 2 décembre 98**
- L'IF présente son rapport sur la surveillance de la commune municipale et bourgeoisiale de Loèche-les-Bains pour la période octobre 1998. En conclusion de ce rapport, l'IF propose au Conseil d'Etat de donner les instructions suivantes :
- Commune municipale :*
- les factures qui ne sont pas établies par le système informatique doivent être comptabilisées sur un compte débiteur et l'encaissement doit être tout de suite suivi;
  - le décompte pour le local du feu doit être déposé auprès des instances cantonales;
  - les compensations internes justifiées doivent être signées par les responsables des différents dicastères.
- Les comptes de la paroisse sont tenus par la commune. Les comptes 1997 sont à boucler sans délai.
- Commune bourgeoisiale :*

- la projection 1998 des recettes des bains et du restaurant doit être réexaminée sur la base des résultats des mois d'octobre et novembre et, en cas de différences significatives, ces dernières doivent être annoncées sans délai au conseil bourgeoisial et à l'Inspection des finances;
- les compensations internes justifiées doivent être signées par les responsables des différents dicastères;
- la contribution supplémentaire de Fr. 50'000.- à Leukerbad Tourismus doit être récupérée par la commune bourgeoisiale;
- le projet de budget 1999 de la bourgeoisie doit être remanié;
- l'assujettissement à la TVA doit être éclairci par écrit avec les autorités fiscales.

**3 décembre 98** Lors de la séance des créanciers de Loèche-les-Bains, M. Jean-René Fournier, chef du DSI :

1. Fait une appréciation générale de la situation et relève que la situation financière de la commune de Loèche-les-Bains est un cas exceptionnel de par les montants, la nature et la finalité des emprunts;  
Il donne des informations sur la surveillance des communes et signale que les corrections seront peut-être apportées aux dispositions actuelles;
2. Explique la problématique de la surveillance des communes de par l'autonomie financière;
3. Parle de la politique des taux d'intérêts et du rating des collectivités publiques;
4. L'Etat assumera ses responsabilités mais pas celles des autres et précise qu'il est ouvert à toutes mesures d'accompagnement;
5. Aborde le cas plus particulier de la Centrale d'émission des communes suisses et des communes de Rheinfelden et d'Oftringen;
6. Et conclut en expliquant la ligne que le Gouvernement entend suivre dans la suite de ce dossier.

**21 décembre 98** Les deux Conseillers d'Etat, MM. Fournier et Schnyder, mènent deux entretiens à Berne, le premier avec le Conseiller fédéral M. Villiger et le second avec le vice-président de la Banque Nationale, M. Roth. Le thème est à chaque fois la Centrale d'émission des communes suisses et sa situation financière précaire.

**22 décembre 98** Le Conseil d'Etat décide :

1. de valider l'offre de PriceWaterhouse Coopers de Fr. 100'000.- pour évaluer les actifs de la municipalité de Loèche-les-Bains
2. d'avancer les frais et de les refacturer à la commune de Loèche-les-Bains.

**4 janvier 99** L'IF présente, en vertu du mandat confié par la décision du Conseil d'Etat du 16.09.1998, son rapport sur la surveillance de la commune municipale et bourgeoisiale de Loèche-les-Bains pour la période novembre 1998.

En conclusion de ce rapport, l'IF propose au Conseil d'Etat de donner les instructions suivantes

*aux communes municipale et bourgeoisiale :*

- les autorités doivent être invitées à répondre aux remarques de nos rapports et à préciser les mesures qui ont été prises;
- l'apurement des postes transitoires doit être poursuivi en priorité

*à la commune bourgeoisiale :*

- l'élaboration du budget 1999 de la commune bourgeoisiale doit être entrepris sans délai;

une éventuelle délégation aux commissaires pour les négociations avec les créanciers financiers doit être envisagée.

**14 janvier 99** Rapport intermédiaire des commissaires pour période du 20 novembre 1998 au 31 décembre 1998

## 3.2 Les mesures prises par la commune

### 3.2.1 Restructuration du 'Gruppe Leukerbad' - dates importantes

Le tableau suivant montre dans l'ordre chronologique toutes les mesures de restructuration entreprises par le 'Gruppe Leukerbad' depuis janvier 1996 :

<b>8 janvier 1996</b>	La Commune de Loèche-les-Bains mandate le bureau ARW Dr. Peter Furger pour la réorganisation de la Commune municipale et bourgeoise, de même que les sociétés. Jusqu'à septembre 1996, les principales questions organisationnelles ont été répertoriées dans 5 rapports intermédiaires.
<b>Mars 1997</b>	La Commune mandate la firme Révisuisse Price Waterhouse pour une analyse de la situation financière du 'Gruppe Leukerbad'.
<b>28 août 1997</b>	La Commune reçoit le rapport Révisuisse.
<b>Novembre 97</b>	La CCS (Centrale d'émissions des communes suisses) établit une analyse financière de la Commune municipale de Loèche-les-Bains.
<b>26 novembre 1997</b>	1 <sup>ère</sup> séance des créanciers à Berne. Un comité de pilotage est créé. Dans ce comité figurent les principaux créanciers qui ont déjà adhéré au moratoire. La firme ATAG est chargée de diriger ce comité de pilotage.
<b>27 janvier 1998</b>	2 <sup>ème</sup> séance des créanciers à Berne. Un moratoire provisoire est conclu. L'engagement d'un manager de crise est demandé.
<b>6 mars 1998</b>	Contrat avec M. Peter Furger. M. Peter Furger, d'entente avec le comité de pilotage est désigné en tant que manager de crise / délégué du 'Gruppe Leukerbad'
<b>9 avril 1998</b>	Rapport Trefida Cette firme établit une estimation de la valeur de rendement du 'Gruppe Leukerbad' et fait une appréciation de l'avenir de Loèche-les-Bains
<b>13 avril 1998</b>	M. Peter Furger, en tant que délégué, soumet aux créanciers, dans le cadre, du concept d'assainissement, les mesures envisagées pour le 'Gruppe Leukerbad', de même qu'il soumet un projet de modèle d'assainissement.
<b>21 avril 1998</b>	A la demande du délégué du 'Gruppe Leukerbad', une réunion a lieu à Goppenstein entre les représentants de la CCS (Dr. König / Dr. Glatthardt) ainsi que le président du Conseil d'Etat, M. Wilhelm Schnyder et le délégué M. Peter Furger.
<b>23 avril 1998</b>	M. Otto G. Loretan démissionne de ses fonctions de président du conseil d'administration de toutes les sociétés.
<b>29 avril 1998</b>	3 <sup>ème</sup> séance des créanciers. Le rapport contenant les mesures prévues pour le 'Gruppe Leukerbad' et le projet de modèle sont acceptés.
<b>Mai/juin/juillet</b>	Pendant cette période se déroulent les assemblées générales des sociétés. Le nouveau conseil d'administration et le nouveau président du conseil d'administration sont désignés.
<b>4 juin 1998</b>	Une information des médias au niveau national est organisée. Le comité de pilotage confirme par écrit la collaboration avec le délégué, de même que sa gestion du 'Gruppe Leukerbad'.
<b>11 août 1998</b>	Le comité de pilotage soumet un rapport intermédiaire de même qu'un projet de moratoire et oriente tous les créanciers sur le modèle d'assainissement. Il exige une prise de position de la part des créanciers.
<b>9 novembre 1998</b>	Le conseil d'administration envoie un projet d'assainissement pour 5 sociétés

à tous leurs créanciers.

- 17 novembre 1998** La dernière séance à ce jour du comité de pilotage a lieu.
- 3 décembre 1998** 4<sup>ème</sup> séance des créanciers à Lausanne.  
Le Conseil d'Etat, pour la première fois, est présent sur invitation et expose la position du Canton. Il est accompagné des experts et commissaires
- 16 décembre 1998** Le conseil d'administration des sociétés boucle le budget 1999.

### 3.2.2 Principales mesures prises ou prévues et conséquences financières directes

Ce chapitre montre de manière synthétique les mesures prises ou prévues qui ont des conséquences financières directes.

#### Structure

- Réforme des organismes touristiques
- Regroupement des entreprises et réduction des directions à 3 unités
- Création d'un service central.

#### Concept d'entreprise

- Adaptation de l'offre à la demande (par jour, par saison)
- Réexamen de la politique du personnel
- Réforme de la politique d'achat
- Centralisation de la comptabilité du groupe et du Cash-management
- Centralisation du service d'entretien.

#### Administration publique et tourisme

- Augmentation du coefficient d'impôt
- Augmentation des taxes d'infrastructures et énergétiques
- Introduction d'une taxe touristique
- Renoncement à toutes les tâches qui ne sont pas liées directement aux activités communales.

En conclusion, nous pouvons constater que le 'Groupe Leukerbad' s'est proposé de réaliser lui-même déjà une série de mesures de restructuration. Les mesures prises ont déjà eu des effets positifs sur les résultats d'exploitation des sociétés.

## 3.3 Le travail effectué par le Gouvernement et les Services

### 3.3.1 Conseil d'Etat

Ce chapitre présente de quelle manière le Conseil d'Etat a été engagé dans le dossier Loèche-les-Bains et quelle a été sa position.

La séance du 21 avril 1998 a été le véritable déclencheur du dossier Loèche-les-Bains. A cette séance, le responsable du Département des finances, président du gouvernement, a été informé sur la situation financière de Loèche-les-Bains en général et sur les engagements de la Centrale suisse d'émission en particulier par deux représentants de ladite centrale et par M. Peter Furger, délégué du 'Groupe Leukerbad'

A partir de ce moment-là, le Conseil d'Etat a pris le gouvernail en main. En interne, la 'Federführung' du dossier a été remise au chef du Département de la sécurité et des institutions et le Conseil d'Etat traite de ce dossier à quasi toutes ses séances : information brève, détermination des actions et décisions.

Le chapitre 4.1 Chronologie des faits présente dans le détail toutes les décisions du Conseil d'Etat. De manière synthétique, les étapes importantes du travail du Conseil d'Etat peuvent être présentées ainsi :

- s'informe sur la complexité de la situation;
- analyse le concept d'assainissement présenté par le 'Groupe Leukerbad';



- nomme trois experts;
- décide, dans une première étape de renoncer à la mise en régie de la commune et bourgeoisie et de contraindre la commune à faire contresigner tous ses nouveaux engagements financiers par l'Inspection des finances;
- charge l'IF de la surveillance des communes municipale et bourgeoise de Loèche-les-Bains;
- prend connaissance des rapports de l'IF et des experts;
- met la commune de Loèche-les-Bains sous régie partielle et nomme trois commissaires pour assumer cette tâche;
- s'engage dès le début du dossier pour une solution acceptable par tous.

Quelle a été, respectivement quelle est, l'attitude du Conseil d'Etat dans ce dossier ?

Dès le départ, l'idée qui a prévalu est celle de trouver une solution qui ne préjuge aucun des partenaires.

Le Conseil d'Etat est prêt à prendre les responsabilités qui lui incombent, en particulier dans le domaine de la surveillance des communes. Par contre, il attend que tous les partenaires (municipalité et bourgeoisie, sociétés et créanciers) en fassent de même. Il n'est pas question d'entrer en matière pour les manquements et fautes des autres. Cette attitude a été annoncée aux autres participants et est respectée en conséquence.

Le Conseil d'Etat n'exclut pas que des solutions individualisées, si elles se justifient, doivent être trouvées pour des partenaires particuliers comme la Centrale suisse d'émission ou les communes de Rheinfelden et Oftringen (qui ont fait des placements à Loèche-les-Bains par l'intermédiaire de brokers). Ces solutions doivent toutefois être cherchées en toute transparence vis-à-vis des autres partenaires.

Le Conseil d'Etat est également disposé à examiner favorablement toutes les mesures d'accompagnement nécessaires à trouver une solution effective.

### 3.3.2 Inspection des Finances

Sur la base des documents à disposition et des renseignements obtenus, il faut constater que la surveillance de l'Etat et ceci également dans le cas de la commune municipale de Loèche-les-Bains, s'est limitée aux tâches de contrôle spécifique de l'IF auprès des communes municipales et qu'aucun contrôle administratif n'a été opéré auprès des communes (application de la LRC) municipales et bourgeoises. Il est donc intéressant de se poser la question de savoir si le Conseil d'Etat et les Départements compétents, sur la base des rapports de l'Inspection des finances et ceci avant le printemps 98, auraient dû avoir connaissance de la situation extrêmement précaire des finances de la commune de Loèche-les-Bains.

La chronologie des faits sur l'activité de contrôle de l'Inspection des finances et un bref résumé des rapports fournissent une réponse à la question.

#### Rapport du 19 juillet 1993 sur les comptes communaux 1991

Le 19 juillet 1993, l'Inspection des finances a déposé un rapport concernant le contrôle du compte de l'année 1991 de la Commune de Loèche-les-Bains.

Ce rapport de 19 pages concerne dans sa première partie les contrôles effectués selon les dispositions légales, à savoir : organisation de la comptabilité, tenue des comptes et des livres, approbation des comptes, contrôle selon l'art. 74 de la loi sur le régime communal, imposition fiscale, notification et encaissement des impôts, taxes et autres prestations, imposition fiscale et parafiscale. Les contrôles effectués dans ces domaines n'appellent pas de remarque. Il est toutefois mentionné que **les contribuables de la Commune de Loèche-les-Bains, au cours de la période 1982 à 1991, ont été imposés à un coefficient moyen théorique de 1.91, soit sensiblement plus que les communes de même type.**

Dans une deuxième partie du rapport, la structure financière de la Commune a été présentée et analysée de manière assez détaillée. Bien que cette analyse ne soit légalement pas incluse dans les tâches de l'Inspection des finances, le contrôleur s'est efforcé de déterminer les points faibles du ménage financier de la Commune de Loèche-les-Bains. Il a ainsi constaté entre autre :

- **"ces comparaisons montrent que l'endettement net de la Commune de Loèche-les-Bains est fortement surdimensionné. Nous recommandons urgemment à la Commune de réaliser les futurs investissements nécessaires en fonction des priorités et d'introduire une phase de consolidation." (page 13)**
- **"Cette présentation montre que la Commune de Loèche-les-Bains au cours de la période 1982-1991 a dû assumer un service d'intérêts de 11 % alors que ce taux n'est que de 8 % pour les communes de même type."**
- **"En raison des facteurs négatifs de l'année 1991, l'endettement de la Commune de Loèche-les-Bains doit être rangé dans la catégorie du surendettement." (page 16)**
- **"La situation financière de la Commune est actuellement alarmante en raison de la réalisation très importante des investissements des dernières années. Les futurs investissements nécessaires devront être réalisés en fonction des priorités." (page 18)**

Il faut ajouter qu'à fin 1991 la dette nette par habitant de la Commune de Loèche-les-Bains s'élevait à Fr. 37'616 et que par rapport à la situation actuelle (Fr. 86'154 au 31.12.96) la dette a augmenté de plus de la moitié.

Un exemplaire du rapport de 1993 a été envoyé au chef du Département des finances et à la Commune de Loèche-les-Bains. Le Département responsable de la surveillance des communes, à savoir le Département de justice et police (l'actuel Département de la sécurité et des institutions) n'a reçu aucun exemplaire. Bien que le contenu de ce rapport aurait dû mettre la puce à l'oreille et susciter quelques actions, il en a été pris connaissance pratiquement sans commentaire et sans réaction. Le chef du Département des finances a déclaré à la Commission de gestion que ce rapport, comme tous les rapports de l'Inspection des finances, lui sont transmis pour prise de connaissance et qu'aucune action particulière n'a été entreprise. Se basant sur les interviews réalisés, on peut constater que le Département des finances en juillet 1993 n'a pas informé le Département de justice et police de la situation financière alarmante de la Commune de Loèche-les-Bains.

#### **Rapport du 22 août 1996 sur le compte 1995**

Dans le cadre de ses contrôles périodiques, l'Inspection des finances a déposé le rapport suivant le 22 août 1996. Ce rapport se réfère aux comptes 1995 de la Commune de Loèche-les-Bains. Le point principal du contrôle a porté sur l'examen de l'application de la loi fiscale. De plus, le respect des règles de compétences entre l'assemblée primaire et le conseil municipal a été examiné et en dernière partie le rapport analyse la situation financière de la Commune.

Ce rapport contient toute une série de constatations dont vous trouverez un aperçu ci-après :

- Sur la base du compte 1995, il a été constaté que les compétences financières selon l'art. 16 de la loi sur le régime communal n'étaient pas respectées. Il est évident que les prêts accordés au cours des dernières années à des tiers (d'environ Fr. 64 millions) auraient dû être soumis à l'assemblée primaire. Selon les déclarations du président de la Commune, cela n'a pas été le cas. Commentaires de l'Inspection des finances : **"Nous constatons que le conseil municipal n'a pas respecté les règles de compétences légales"**.
- D'autre part, l'Inspection des finances relève que selon l'article 123 de la loi sur le régime communal, des emprunts dont le montant dépasse le 10 % des recettes brutes du dernier exercice ou l'octroi de prêts qui ne sont pas suffisamment garantis et qui dépassent le 1 % des recettes brutes du dernier exercice doivent être soumis à l'homologation du Conseil d'Etat. L'Inspection des finances relève également que **le dernier emprunt de la Commune de Loèche-les-Bains à avoir été homologué par le Conseil d'Etat datait du 5 août 1986 (école et installation de protection civile, Fr. 16.9 millions).**
- La situation financière de la Commune de Loèche-les-Bains est **très critique**. Le facteur d'endettement se situe **nettement au-dessus de la valeur moyenne des communes de même type**. La marge d'autofinancement de l'année 1995 n'a atteint que **0.5 % (Fr. 299'523.95) de l'endettement net**. En conséquence, la durée du remboursement de la dette sera d'autant plus longue.

Un exemplaire du rapport du 22 août 1996 a été transmis au chef du Département des finances, au chef du Département de l'intérieur et à l'Administration communale de Loèche-les-Bains.

Les pratiques illégales de la Commune de Loèche-les-Bains en matière d'emprunts ont été portées à la connaissance du Grand Conseil au printemps 1997. Dans le rapport d'activité de l'Inspection des finances pour l'année 1996, il est constaté :

***"A la Commune de Loèche-les-Bains, nous constatons que les importants prêts consentis à des sociétés qui appartiennent en tout ou partie à la Commune ont été accordés sans que l'assemblée primaire ne puisse se prononcer. De plus, selon l'art. 123 lettre e de la loi sur le régime communal du 13 novembre 1980, les prêts qui ne sont pas suffisamment garantis et qui dépassent 1 % des recettes brutes du dernier exercice doivent être soumis à l'homologation du Conseil d'Etat. Le financement de ces prêts s'est fait par des emprunts propres de la Commune sans que l'assemblée primaire se soit prononcée ou que le Conseil d'Etat ne les ait homologués."***

Alors que l'Inspection des finances a relevé une fois encore les entorses aux dispositions légales en matière de non respect des compétences de l'assemblée primaire et de l'homologation par le Conseil d'Etat, le rapport relatif à la situation financière de la Commune est demeuré pratiquement sans effet. Ni le Département de la sécurité et des institutions, ni le Département des finances n'ont entrepris, selon leur propre déclaration, quoi que ce soit. Le chef du Département de la sécurité et des institutions au cours de l'entretien s'en est tenu au fait que l'Inspection des finances n'avait, concernant la situation financière, ni proposé des mesures, ni fixé des délais, ce qui, selon l'article 50 de la loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton, aurait été nécessaire. Le Département a donc estimé qu'il n'y avait pas matière, ni obligation d'entreprendre une action. L'Inspection des finances part du principe que l'analyse de la situation financière d'une commune et l'application de la LRC ne lui est pas expressément prescrite par la loi et que de ce fait elle n'avait pas d'obligation d'exiger des mesures en fixant un délai tel que fixé par la LGCAF sur le contrôle financier du canton. La partie du rapport traitant de la situation financière de la Commune a servi à l'information des Départements compétents.

Ce qui peut être considéré comme sûr :

- **au plus tard en août 1996, l'équilibre financier et le patrimoine de la Commune de Loèche-les-Bains au sens de l'art. 128 de la loi sur le régime communal était manifestement en péril après que déjà le rapport de juillet 1993 avait présenté la situation financière comme alarmante.**
- **Ni le Département de la sécurité et des institutions, ni le Département des finances n'ont réagi au rapport du 22 août 1996. Concernant cet objet, ils n'ont pris aucun contact entre eux.**
- **Reste à savoir si l'ancien chef du Département de la sécurité et des institutions (anciennement Département de justice, police et affaires militaires), qui a pris sa retraite au 30 avril 1997, M. le Conseiller d'Etat Richard Gertschen, avait eu connaissance du rapport et de la portée des questions posées. M. Gertschen n'a pas pu être entendu par la commission de gestion.**

#### **Rapport du 28 août 1998 sur les crédits, prêts et cautionnements de la Commune municipale et bourgeoisiale de Leukerbad**

Sur demande du Conseil d'Etat du 8 juillet 1998, l'Inspection des finances a été chargé de déterminer tous les engagements de la commune et de la bourgeoisie et de décrire les procédures suivies et les conséquences légales de ces engagements et de proposer les mesures utiles à la sauvegarde des intérêts de la commune, de la bourgeoisie et de l'Etat.

#### **Situation de la Commune municipale de Loèche-les-Bains**

Sur la base du rapport de 8 pages de l'Inspection des finances du 22 août 1998, on peut faire les constatations suivantes :

Sur la base du dossier des crédits et des prêts établi par l'Administration communale, l'Inspection des finances a procédé à l'inventaire des créanciers au 31 décembre 1997. Sur une liste de 8 pages figurent, selon le rapport du 28 août 1998, 61 créanciers représentant un montant total de Fr. 169'273'366.01.

Selon la liste des décisions de l'assemblée primaire de la Commune Loèche-les-Bains entre 1974 et 1997, cette dernière a décidé des crédits pour un montant total de Fr. 65.65 millions. Au début des années 80, les crédits s'élevaient à 6 millions de francs. A fin 1997, la dette de la Commune ascendait à Fr. 169 millions. L'Inspection des finances en déduit que des crédits à hauteur de Fr. 90 millions n'ont pas été soumis à l'assemblée primaire. Dans la perspective d'un assainissement, ces chiffres ont une double importance : premièrement, il est connu qu'une grande partie des fonds en question ont été versés directement dans les diverses sociétés. Deuxièmement, il ressort de l'expertise demandée par le Conseil d'Etat au professeur Knapp que les crédits qui auraient dû être présentés à l'assemblée primaire, selon l'article 16 de la loi sur le régime communal, ne lui ont pas été soumis, sont nuls ou annulables. Il ne s'agit alors pas des dettes de la Commune mais des sociétés, ceci d'autant plus que les banques ont accordé les crédits en sachant que les décisions nécessaires de l'assemblée primaire faisaient défaut.

De plus, l'Inspection des finances constate que les crédits pour Fr. 41 millions ont été obtenus auprès d'assurances par l'intermédiaire de "Brookers". La collaboration avec les "Brookers" a commencé en 1993. Entre 1993 et 1997, les crédits obtenus par eux s'élèvent à Fr. 2.5 millions et Fr. 14.5 millions par an. Au total, il s'agissait de 17 crédits. Selon l'Inspection des finances, il existe des décisions du conseil municipal que pour 5 crédits. Ces derniers figurent sous chapitre 1.3 du présent rapport.

Parallèlement aux crédits de tiers, les prêts octroyés par la commune au cours des dernières années ont augmenté massivement, soit de Fr. 0.9 million en 1986 à Fr. 86.6 millions en 1997. Les extraits des séances du conseil municipal, mis à disposition de l'Inspection des finances, montrent que les crédits ont été obtenus dans le but d'accorder des prêts aux sociétés ou à la Bourgeoisie. Entre 1993 et 1996, 12 de ces prêts d'un montant total de Fr. 18.6 millions ont été accordés, à Parkhaus AG (5), Sportarena AG (2), Société des bains et des hôtels (2), Torrentbahnen (1), Commune bourgeoisiale (1) de même qu'à l'Association du Festival du Clown (1). Concernant le fait qu'il n'existe pas une décision du conseil municipal pour chacun des prêts, le secrétaire communal a déclaré à l'Inspection des finances, qu'il a été dû à l'urgence des besoins de liquidités des sociétés et de la Bourgeoisie d'une part et, d'autre part, que la construction de la maison communale avait été décidée par le conseil d'administration de Parkhaus AG, conseil identique au conseil municipal. Il en résulte que les prêts à Parkhaus AG ne faisaient pas systématiquement l'objet d'une décision du conseil municipal.

Selon l'article 16, lettre e, de la loi sur le régime communal, l'assemblée primaire est compétente pour l'octroi de cautionnements qui dépassent de 5 % les recettes brutes du dernier exercice. Ainsi, en 1984, l'assemblée primaire était compétente pour des cautionnements de plus de Fr. 500'000.--, actuellement Fr. 1'000'000.--. L'assemblée primaire a décidé 2 cautionnements, à savoir en 1990 un cautionnement de Fr. 4'000'000.-- en faveur du Canton et de la Confédération (crédits LIM) pour le bureau du tourisme et en 1996 un cautionnement de Fr. 8.4 millions en faveur de la Banque cantonale du Valais pour le Torrentbahnen AG. Par ailleurs, le conseil municipal a décidé 4 cautionnements : 1991 pour Fr. 1'000'000.-- en faveur de Torrentbahnen AG, 1996 pour Fr. 2'400'000.-- de même que Fr. 700'000.-- pour Torrentbahnen AG, 1997 pour Fr. 840'000.-- pour la Société des bains et des hôtels. Selon le rapport de l'Inspection des finances, il existe des promesses de cautionnements écrits supplémentaires qui n'ont toutefois apparemment pas fait l'objet de contrats correspondants.

### **Situation de la Commune bourgeoisiale de Loèche-les-Bains**

Comme pour la Commune municipale, l'Inspection des finances a également établi un inventaire au 31.12.1997 des créanciers de la Commune bourgeoisiale. Cette liste contient 24 dossiers pour un montant total de Fr. 62'579'774.39. Entre 1977 et 1994, l'assemblée bourgeoisiale a pris des décisions d'investissements pour un montant total de Fr. 48.8 millions. Concernant un achat d'actions de la Société St-Laurent Alpenherme pour un montant de Fr. 5.34 millions (valeur comptable avant amortissement au 31.12.1997), aucune décision correspondante de l'assemblée bourgeoisiale n'a été remise à l'Inspection des finances. En raison de problèmes de liquidités croissants, la Commune municipale a accordé à la Commune bourgeoisiale des prêts et avances qui se montaient à Fr. 10.55 millions au 31.12.1997.

### **Autres rapports de l'Inspection des finances**

Par décision du Conseil d'Etat du 16 septembre 1998, l'Inspection des finances a été chargée de fonctions de surveillance et de contrôle particulières concernant les Communes municipale et bourgeoisiale de Loèche-les-Bains, à savoir :

1. de faire obligation à la Commune et à la Bourgeoisie de Loèche-les-Bains d'informer régulièrement, de manière complète et détaillée, l'Inspection cantonale des finances de l'évolution de sa situation financière;
2. d'interdire à la Commune ou Bourgeoisie de Loèche-les-Bains de porter en compte des frais concernant les sociétés de droit privé et d'aviser ces sociétés que tous les frais concernant les collectivités publiques de Loèche-les-Bains qui auront été payés ou portés en compte par elles sans autorisation préalable des représentants autorisés de ces collectivités ne seront pas reconnus;
3. le conseil municipal et bourgeoisial de Loèche-les-Bains s'engage à faire contresigner par un responsable de l'Inspection cantonale des finances tous les nouveaux investissements et emprunts ainsi que toutes les cessions d'immobilisations corporelles ou financières ou des remboursements de crédits.

Sur la base de ce mandat, l'Inspection des finances, à partir de septembre 1998, a établi un rapport mensuel de surveillance. Le rapport du 17 novembre 1998 pour le mois de septembre 1998, de même que le rapport du 2 décembre 1998 pour le mois d'octobre 1998 ainsi que le rapport du 4 janvier 1999 sur la période novembre 1998 figurent parmi les documents en possession de la commission de gestion du Grand Conseil.

Le rapport du 17 novembre contient entre autres les recommandations et conclusions suivantes :

- la projection pour l'année comptable 1998 concernant le compte de fonctionnement de la Bourgeoisie permet d'estimer une marge d'autofinancement d'environ de Fr. 900'000.-- (année précédente = ./ Fr. 346'350.15);
- pour le compte de fonctionnement de l'année 1998 de la Commune municipale, il faut compter avec une marge d'autofinancement théorique négative (Cash-Drain) d'un ordre de grandeur d'environ Fr. 1 million. Au vu de cette situation, il sera inévitable que des accords existants doivent être dénoncés et qu'aucune dépense ne pourra plus être librement engagée (sans des contrats valables). Selon l'Inspection des finances, cela vaut en particulier pour la prise en charge des déficits de Parkhaus de LLB;
- de plus, selon le rapport, diverses prestations de la Commune en faveur du 'Gruppe Leukerbad' doivent être décomptées. Cela concerne concrètement également le mandat de M. Peter Furger, mandat en lequel en septembre 1998 la Commune a fait l'avance de frais. Selon l'Inspection des finances, il convient d'apporter davantage de transparence dans les décomptes réciproques de prestations. Concrètement, cela signifie que, déjà pour le mois de novembre, aucune avance ne sera faite par la Commune pour des travaux et prestations qui ne la concernent pas. De plus, les avances déjà faites doivent être récupérées sans délai.

Dans le rapport du 2 décembre 1998 pour le mois d'octobre, l'Inspection des finances est arrivée aux conclusions suivantes :

Commune municipale :

- les factures qui ne sont pas établies par le système informatique doivent être portées sur des comptes débiteurs et l'encaissement doit être entrepris sans délai;
- le décompte final pour le local du feu doit être établi;
- les imputations internes doivent être signées par le responsable du dicastère;
- la comptabilité de la paroisse est établie par la Commune. Le compte 1997 doit être bouclé sans délai.

Commune bourgeoisiale :

- la projection 1998 des recettes des bains et du restaurant doivent être réexaminées sur la base des résultats des mois d'octobre et novembre et si des écarts significatifs sont constatés, ils doivent être immédiatement portés à la connaissance du conseil bourgeoisial et de l'Inspection des finances;
- les imputations internes doivent être signées par le responsable du dicastère;
- la contribution supplémentaire de Fr. 50'000.-- à Loèche-les-Bains Tourisme doit être réclamée par la Commune bourgeoisiale;

- le projet de budget 1999 de la Bourgeoisie doit être finalisé rapidement.

### 3.3.3 Département des finances

Le Département des finances et de l'économie a reçu autant le rapport de l'Inspection des finances du 19 juillet 1993 que celui du 22 août 1996 sur les contrôles des comptes 1991 respectivement 1995 de la commune de Loèche-les-Bains. Le Chef du département en fonction depuis le 1<sup>er</sup> mai 1993 a expliqué devant la commission qu'il avait connaissance des rapports. A son avis, il n'y avait pourtant ni les bases légales ni une obligation pour une intervention. Les responsabilités sont clairement données dans la législation. Selon la loi sur le régime communal, le département de finances et de l'économie n'a aucune tâche. Le chef de département a été informé pour la première fois sur les problèmes d'endettement de la commune, de la bourgeoisie et des sociétés par téléphone, à la fin de l'hiver 1998. Ce téléphone provenait d'un représentant de la Centrale d'émission des communes suisses (CCS). Par la suite, il a rencontré à Goppenstein deux représentants de cette Centrale ainsi que Peter Furger et a finalement informé le Conseil d'Etat. Le chef du département a pris connaissance que la commune et la bourgeoisie de Loèche-les-Bains n'avait plus adressé aucune demande d'homologation depuis 1986, mais seulement par l'intermédiaire des rapports de 1998. Il est absolument clair pour lui que les demandes d'homologation auraient dû être faites. Dans ce domaine, la responsabilité revient au conseil municipal, aux organes de contrôle de la commune et à la fiduciaire. Le chef du département est d'avis que le Conseil d'Etat a agi 'sach- und zeitgerecht'.

Tant le chef du département de finances et de l'économie que les représentants de l'Administration des finances ont affirmé que la saisie annuelle et systématique des données financières de chaque commune avait un but uniquement statistique. Cette statistique est utilisée entre autres pour déterminer les droits à la péréquation financière. Les critères sont présentés pour les dix dernières années. Dans le domaine de la surveillance des communes et du contrôle des comptes communaux, l'Administration des finances n'a aucune tâche à remplir. L'organe administratif responsable pour l'homologation des emprunts est le Département de la sécurité et des institutions qui doit notamment s'occuper que les pièces justificatives figurent dans le dossier.

La Commission se pose aussi la question du rôle de la Banque cantonale du Valais (BCV). L'Etat du Valais est actionnaire majoritaire de la BCV et désigne ainsi plusieurs membres au conseil d'administration. Dans le dossier Loèche-Les-Bains, la BCV est le troisième créancier au vu des montants prêtés après l'UBS et la Centrale d'émission des communes suisses. Le chef du département a dit à ce sujet que la Commission fédérale des banques a clairement écrit que l'actionnaire principal n'avait pas à être informé sur les crédits octroyés. En outre, dans le contexte du dossier actuellement à l'étude de Zermatt, la question a été posée à des juristes de savoir si les membres d'un conseil d'administration nommés par des corporations publiques doivent veiller aux intérêts de la société ou la volonté de la corporation qu'ils représentent.

### 3.3.4 La tâche du Département de la sécurité et des institutions (DSI)

La tâche du Département de la sécurité et des institutions (DSI) a déjà été partiellement exposée dans le chapitre précédant concernant l'Inspection des finances. Sur la base de la loi sur le régime communal, ce département est compétent pour la surveillance des communes. Il a en même temps la fonction de coordonner l'activité des autres départements dans ce domaine.

De manière générale, il faut dire que le DSI n'a pas exécuté, par le passé, des tâches particulières dans le domaine de la surveillance des communes, notamment de leur situation financière et, eu égard à l'autonomie des communes, il s'est tenu très à l'arrière-plan. Le DSI n'a pas eu connaissance du rapport de l'Inspection des finances du 19 juillet 1993 sur les comptes 1991 de la commune de Loèche-les-Bains. Par contre, le rapport du 22 août 1996 sur les comptes 1995 lui a été transmis. Selon ses propres dires, le département a pris connaissance de ce rapport sans pour autant agir de quelque manière que ce soit partant de l'idée qu'il n'y avait aucune raison d'agir, car l'Inspection des finances devait, à son avis, fixer des mesures à prendre sur la base de ses constatations sur la situation financière et la non application de la LRC et fixer également un délai de réponse. La Commission de gestion n'a pas entendu le chef du département de l'époque et n'a pas pu ainsi lui demander pourquoi le DSI n'a pas agi au vu du rapport de l'Inspection des finances de 1996 et à quel moment il a pris connaissance de la situation de Loèche-les-Bains.

La Commission de gestion attire l'attention sur le fait que des articles de presse avaient déjà parus en automne 1996 sur la situation critique de l'endettement à la commune de Loèche-les-Bains et dans les sociétés.

Le chef de département en fonction depuis le 1.5.1997, a expliqué devant la Commission qu'il avait entendu parler des difficultés de Loèche-les-Bains pour la première fois au printemps 1998. Par la suite, il a pris, avec son département, la 'Federführung' de ce dossier en accord avec l'ensemble du Conseil d'Etat. M. J.-R. Fournier occupait précédemment à son entrée en fonction au gouvernement le poste de responsable des crédits commerciaux au siège de l'UBS à Sion. Cette banque est un des plus grands créanciers de Loèche-les-Bains. M. Fournier a précisé toutefois devant la commission qu'en tant qu'employé de l'UBS, il n'a jamais eu affaire de près ou de loin avec Loèche-Les-Bains, et qu'il a donc une totale liberté de manoeuvre. En réponse aux questions de la Commission de gestion, il a expliqué qu'au contraire ses connaissances professionnelles étaient un atout. Le Conseiller d'Etat Schnyder a précisé quant à lui que la question d'un possible conflit d'intérêts pour M. Fournier n'avait pas été abordée par le Conseil d'Etat.

### **3.3.5 La tâche des préfets**

L'article 126 de la loi sur le régime communal prévoit que les préfets surveillent annuellement l'activité des collectivités de droit public de leur district et en font rapport au Conseil d'Etat. Selon les explications du département compétent, le DSI, il n'existe aucun rapport pour le district de Loèche sur la situation de la commune Loèche-les-Bains pour la période en cause que ce soit des rapports annuels ou des rapports particuliers. Sur la base des déclarations du chef de département ainsi que du chef de service des affaires intérieures, la pratique générale dans le canton est de ne plus appliquer ces dispositions.

### **3.3.6 La participation de l'Etat à la société Hotel- und Bädergesellschaft (HBG)**

Selon la liste des titres et participations permanentes publiées dans le compte de l'Etat, ce dernier est lui-même actionnaire de la société Hotel- und Bädergesellschaft (HBG), une des sociétés du 'Gruppe Leukerbad'. Le canton détient 8'100 actions d'une valeur nominale de Fr. 810'000.-. Ces actions apparaissent encore pour une valeur de Fr. 648'000.- dans les titres de l'Etat au 31.12.1996. A fin 1997, elles sont comptabilisées à Fr. 1.-. Selon les déclarations du chef de l'administration des finances, la comptabilisation de 1997 n'est pas liée aux problèmes financiers concrets de Loèche-les-Bains. Il s'agissait d'un processus normal dans le cadre de l'évaluation périodique du patrimoine financier. Cette participation soulève un autre problème : dans quelle mesure le Conseil d'Etat a exercé ses droits d'actionnaires, respectivement ses possibilités d'informations. Selon les renseignements du chancelier, contrairement à la pratique habituelle, le canton n'a pas délégué un représentant à HBG. Un collaborateur de l'Administration des finances a toutefois pris part à la dernière assemblée des actionnaires selon les déclarations du chancelier.

### **3.3.7 Le représentant de l'Etat au conseil d'administration de la société LLB**

Selon le chancelier, le canton est représenté directement dans le conseil d'administration de LLB. Cette société est une des huit sociétés du 'Gruppe Leukerbad'. Le mandat de conseil d'administration du canton est exercé depuis 1985 par Herbert Dirren. Suite à la dissolution des divers conseils d'administration des sociétés du 'Gruppe Leukerbad' au printemps 1998, Dirren est devenu membre du nouveau conseil d'administration responsable de la gestion de toutes les sociétés.

### **3.3.8 La tâche des trois commissaires nommés par le Conseil d'Etat pour la régie partielle**

Le 18 janvier 1999, le sous-groupe de la Commission de gestion a rencontré durant un peu plus de deux heures les commissaires nommés par le Conseil d'Etat dans le cadre de la régie partielle à savoir M. Andreas Coradi et Pier Felice Barchi. Le commissaire Hans-Caspar Nabholz n'était pas présent. Par la suite, les commissaires ont répondu à une partie des questions par écrit. La Commission a également reçu le 21 janvier 1999 le premier rapport intermédiaire des commissaires du 14 janvier 1999 sur l'activité du 20 novembre 1998 au 31 décembre 1998. Les commissaires ont déposé ce rapport de dix pages, plus dix documents en annexe, au Conseil d'Etat.

Les commissaires ont spécialement relevé l'excellente qualité du travail effectué par l'Inspection des finances.

## Mesures ordonnées

Après une présentation détaillée et largement documentée du déroulement de la mise sous régie partielle, les commissaires, dans la deuxième partie du rapport, font état des mesures ordonnées jusqu'à maintenant. Les mesures suivantes ont été prises, entre autres, par les commissaires :

- Sur demande des commissaires, un collaborateur de l'IF, M. V. Fux, a été détaché à Loèche-Les-Bains comme assistant pour la durée de leurs travaux.
- Sur indication des commissaires, l'assistant établit un protocole pour l'ensemble des activités à Loèche-les-Bains, protocole conforme aux prescriptions de l'article 8 de la loi sur la poursuite et la faillite.
- Les commissaires ont orienté les membres du Conseil municipal, lors d'un premier contact le 20 novembre 1998, sur les conséquences de la mise sous régie partielle. Les commissaires ont ensuite émis des directives concrètes concernant le droit de signature pour les comptes bancaires et postaux, pour lesquels il est nécessaire, sans délai, de disposer d'une signature supplémentaire, soit d'un commissaire ou de l'assistant. Les membres du conseil municipal ont été de plus priés d'éviter toute action compensatoire pour les créanciers et d'ouvrir un nouveau compte sans possibilités de compensation.
- Concernant le courrier de la commune, un droit illimité d'inspection a été accordé à l'assistant. Pour le courrier destiné aux commissaires, une nouvelle case postale a été ouverte.
- En plus, une directive a été donnée de faire opposition à tous les commandements de payer adressés à la commune.
- Les commissaires se sont répartis les tâches. M. Dr. Nabolz s'occupe du management administratif, y compris le budget 1999, de l'analyse financière et du plan financier ainsi que de la planification des liquidités. M. Barchi s'occupe de l'évaluation des actifs et M. Dr. Coradi assume la responsabilité de l'établissement de l'état des passifs inclus par le biais d'un appel aux créanciers. En même temps, M. Coradi assume le rôle de porte-parole à l'égard des médias.
- Le 11 décembre 1998, les commissaires ont fait l'appel aux créanciers.
- Price Waterhouse Coopers AG a été chargé de l'évaluation des participations dans les sociétés. Dans ce cadre, l'Etat du Valais, par décision du 22 décembre 1998, a accordé un crédit maximal de Fr. 100'000.-.

Lors d'une assemblée primaire, les commissaires ont orienté la population sur le fait que l'augmentation maximale des impôts serait nécessaire. En outre, le 18 janvier 1999, en présence du conseil municipal, l'ensemble du personnel de la commune a été informé de la réduction des salaires et des indemnités aux autorités.

## Calendrier des commissaires pour la suite des travaux

Selon le calendrier présenté dans le rapport intermédiaire, les travaux des commissaires se présentent comme suit :

- Jusqu'au début février 1999, toutes les prétentions de créances communiquées suite à l'appel aux créanciers du 11 décembre 1998 devraient être établies ce qui veut dire que le niveau des passifs devrait être alors connu. Selon les dires des commissaires, l'appel aux créanciers n'était pas obligatoire, mais pourtant nécessaire, pour avoir un aperçu complet. Les mesures se sont montrées exactes.
- La finalisation du budget de la municipalité doit être achevée pour le 31 janvier 1999. A cette date, le budget de la bourgeoisie devrait également être établi. A cette même date, les comptes de la municipalité devraient aussi être clôturés.
- L'évaluation des participations devrait être terminée au début février 1999.
- Les commissaires espèrent pouvoir présenter un projet de plan d'assainissement d'ici fin février 1999.

En conclusion, les commissaires relèvent que comme l'on pouvait s'y attendre, l'élaboration du dossier Loèche-les-Bains exige un engagement en temps intensif "**en raison des relations très complexes dans les domaines économiques, juridiques et politiques**". Il a fallu "**au début dissiper certaines craintes auprès de divers représentants de la commune**". Aujourd'hui, on peut



constater que l'activité des commissaires est respectée et que tous les renseignements et documents requis sont fournis ou élaborés sans autre. Il faut finalement relever que **"jusqu'à ce jour toutes les directives émises, considérant quelques difficultés de parcours résolues entre-temps, sont entièrement respectées"**.

### Renseignement et constatations suite aux questions posées par la Commission

Sur la base des déclarations des commissaires à la commission, on peut faire les constatations suivantes :

- De l'avis des commissaires, on ne voulait pas convenir de la situation. Un des commissaire déclare qu'il n'a encore "(traduction) **jamais rencontré une situation aussi complexe**". Il s'est peut-être écoulé trop de temps avant que le travail des commissaires puisse commencer. Il faut bien sûr prendre en considération qu'il s'agit d'une première en Suisse durant ce siècle. Les commissaires essaient, selon leurs propres déclarations, "(traduction) **d'agir de manière réaliste et sans ménagement pour ne pas donner de faux espoirs**".
- L'aspect aggravant du dossier est le chapitre concernant la Centrale d'émission des communes suisses (CCS), le CS First Boston et les communes Rheinfelden et Oftringen. Les commissaires ne peuvent pas traiter quelqu'un en priorité. Le problème provient du fait qu'il n'existe que peu de décisions du conseil municipal, aucune décision de l'assemblée primaire et d'homologation du Conseil d'Etat, c'est pourquoi, les dettes ne peuvent pas être simplement reconnues.
- En ce qui concerne la problématique des dettes à l'égard de la Centrale d'émission des communes suisses (Fr. 41 mios), les commissaires sont d'avis qu'un traitement égalitaire avec les autres créanciers est la meilleure offre possible. La Centrale ne dispose d'aucun droit supplémentaire aux autres créanciers. Les problèmes de la Centrale ont prioritairement des conséquences politiques.
- Les commissaires partagent l'avis émis par le professeur B. Knapp que les contrats de crédits ne sont pas juridiquement valables dans la mesure où il n'y a pas eu d'approbation par l'assemblée primaire ou d'homologation par le Conseil d'Etat. S'appliquent alors les règles de l'enrichissement illégitime selon l'art. 62 CO.
- A la question de savoir si les commissaires partageaient l'avis de l'expert Ph. Lathion que le plan d'assainissement proposé par comité de pilotage des créanciers et le 'Gruppe Leukerbad' serait catastrophique, les commissaires ont répondu que le plan "(traduction) **proposé n'a pas pris suffisamment en considération les intérêts de la commune de Loèche-les-Bains**".
- En ce qui concerne la stratégie d'assainissement, les commissaires entendent trouver un plan d'assainissement global autant pour les deux communes, municipalité et bourgeoisie, que pour les sociétés. Il n'y a pas d'intérêts particuliers à considérer une société de manière séparée.
- Selon les commissaires, la question du moment à partir duquel les bilans des sociétés auraient dû être déposés au juge au vu du surendettement existant, doit être examinée dans le contexte global des mesures d'assainissement. Dans les diverses sociétés, des mesures de réorganisation et de restructuration ainsi que des efforts particuliers ont été entrepris pour améliorer les recettes d'exploitation. Selon les déclarations du nouveau président P. Furger, depuis ce moment-là, il n'y a plus eu de pertes, respectivement la situation de certaines sociétés se serait même considérablement améliorée. Toutefois, avant comme après, l'art. 725 CO (surendettement) reste applicable pour certaines sociétés.
- Les éventuelles actions en responsabilité ne sont pas une tâche des commissaires. En principe, chaque conseil d'administration est compétent pour sa société. Le 'Gruppe Leukerbad' en tant que tel n'est pas une personne au sens de la loi.
- Les commissaires n'ont pas pu répondre définitivement à la question concernant le respect des règles lors de la fondation des sociétés. Il ne faut pourtant pas exclure que des fautes partielles ont été commises et que la grande partie des actes juridiques ont été faits par le bureau d'avocats-notaires Providoli-Loretan. Le volume annuel des honoraires devait avoisiner Fr. 1 mio.
- Les dépassements de crédits de l'ordre de Fr. 14 mios ou de 100% dans le cadre de la 4<sup>ème</sup> étape de la construction de la maison communale (Parkhaus AG) font l'objet d'une plainte pénale. Les commissaires ne s'occupent pas de cette problématique.
- Les commissaires n'ont pas pu répondre à la question concernant le fait qu'il n'y avait aucun représentant de la commune de Loèche-les-Bains à l'assemblée générale de la Rheumaklinik à

mi-décembre 1998 concernant le maintien de la clinique. Ils n'avaient aucune connaissance de cette assemblée. Cette question doit être posée au secrétaire communal ou au conseil municipal.

- A la question de savoir qui, au secrétariat communal, avait accès aux documents et à quels documents, les commissaires ont répondu que, déjà le 15 décembre 1998, ils avaient demandé au Conseil d'Etat la suspension immédiate d'un employé communal. Le Conseil d'Etat a écarté cette demande vu que ce pouvoir n'est pas de sa compétence.
- Alors que le suivi des débiteurs dans le domaine des impôts a toujours été fait avec attention, le suivi des autres débiteurs de la commune a été déficient. On ne tenait pas de comptabilité des autres débiteurs.
- Selon les commissaires, la fiduciaire et les organes de contrôle de la commune et de la bourgeoisie ainsi que ceux des sociétés n'ont également pas rempli leurs obligations légales.
- A la question de savoir si les commissaires, dans le cadre de leur mandat, avaient encore d'autres constatations à émettre devant la commission, les commissaires ont déclaré, qu'à leur avis, Peter Furger se trouve dans un conflit d'intérêts latent entre sa qualité de président des diverses sociétés et sa fonction membre du conseil d'administration de la BCV. Devant la Commission, Peter Furger a expliqué qu'il s'était à chaque fois récusé au conseil d'administration de la BCV lors du traitement d'un dossier concernant Loèche-les-Bains. Pour le reste, Peter Furger n'a plus de mandat de la municipalité ou bourgeoisie.
- L'indemnisation des commissaires est avancée par l'Etat du Valais. Les coûts de l'activité des commissaires sont à charge de la commune. L'honoraire des commissaires se monte à Fr. 350.- par heure plus les frais. Chaque commissaire effectue tous les mois de 90 à 100 heures de travail ce qui correspond à une indemnisation par commissaire d'environ Fr. 30'000.- et au total à Fr. 100'000.- par mois. De l'avis des commissaires, il s'agit d'un prix correspondant aux compétences requises par le dossier.

### **3.3.9 Activité du Grand Conseil**

En règle générale, deux exemplaires des rapports de l'Inspection des finances sont transmis au président de la Commission des finances à charge de ce dernier de transmettre un exemplaire au président de la commission de gestion.

En ce qui concerne les rapports de contrôle des communes, d'entente entre le Président de la Commission des finances et le Chef de service, il avait été décidé, au vu du volume des documents et du fait de l'autonomie communale, que les rapports sur les communes ne seraient plus transmis automatiquement mais gardés à disposition dans les bureaux de l'inspection.

Les membres des commissions permanentes reçoivent toutefois chaque mois la liste des rapports déposés.

Les rapports de l'Inspection des Finances du 19 juillet 1993 et du 22 août 1996 qui contiennent toute une série de constatations que nous avons déjà citées sous point 4.3.2 de ce rapport, n'ont pas attiré l'attention des membres des commissions des Finances et de Gestion du Grand Conseil.

Dans son rapport d'activité de mars 1997, l'Inspection des Finances relatait la situation de non respect de la LRC par la Commune de Loèche-les-Bains. Ce rapport a été distribué à tous les Députés. Aucun d'entre eux ne s'est inquiété de cette situation.

## **3.4 Etat actuel du dossier et suite envisagée**

### **3.4.1 La position du Conseil d'Etat**

Depuis sa connaissance des faits au printemps 1998, le Conseil d'Etat s'est efforcé d'avoir une vue d'ensemble dans cette bagarre financière et de trouver des solutions acceptables par tous les participants.

A l'heure actuelle, on peut relever trois efforts particuliers :

1. En premier lieu, le dossier de la Centrale d'émission des communes suisses. Ce dossier doit être traité en priorité au vu de ses effets dans le cas d'une faillite - en particulier pour les autres communes. De quoi s'agit-il ?

Il s'agit d'une coopérative de 27 ans qui fonctionne selon le principe de la solidarité des communes dans les tranches d'emprunts. Elle regroupe 1060 communes suisses. Au 31.12.97, son bilan présentait des emprunts émis (solidarité des communes par rapport au % d'emprunt) pour Fr. 3,4 milliards, des placements privés (pas de solidarité des communes) pour Fr. 0,6 milliard, un capital social de Fr. 5.29 mios non libéré (tranches de Fr. 500.- que les communes devraient payer) et des réserves légales de Fr. 901'000.- (31.12.97). Les chiffres présentés n'appellent aucun commentaire : La Centrale joue actuellement son existence.

Les emprunts pour Loèche-les-Bains (municipalité et bourgeoisie) se montent à Fr. 25 mios et les placements privés à Fr. 16 mios.

Le principe de la solidarité est un principe juste si cette solidarité fonctionne. Mais, il s'avère que ce système est 'un parapluie pour quand il fait beau'. Tant que la solidarité ne doit pas s'exercer, elle permet d'obtenir des intérêts plus bas sur le marché. Par contre, quand la solidarité devrait s'exercer, le système ne fonctionne plus. Pour faire activer la solidarité, la Centrale a besoin de temps pour les démarches et les Fr. 900'000.- de réserves, qui représentent à peine 3 jours d'intérêts sur les Fr. 4 milliards d'emprunts, ne suffisent jamais. En outre, il y a des communes pour lesquelles la caution reconnue lors de l'emprunt n'est peut-être juridiquement pas valable. En effet, selon les conclusions de l'expert Knapp, pour les communes qui n'ont pas fait homologuer leur caution par l'assemblée primaire et où le Canton n'a pas de responsabilité - comme par exemple le Valais - les cautions solidaires ne seraient pas valables.

Cette façon de faire est conforme à l'esprit de l'époque où il n'était pas pensable qu'une commune puisse faire faillite. La Centrale n'a tout simplement pas su adapter sa structure et son fonctionnement.

Sur les Fr. 4 milliards d'emprunts, Fr. 400 mios environ concernent les communes valaisannes. S'il n'y a pas de solution trouvée pour la Centrale, il y a péril des petites communes et coup de tonnerre sur le marché des capitaux. Loèche-les-Bains dans tout cet aspect du dossier est simplement le premier détonateur. Mais, même si une solution est trouvée pour Loèche-les-Bains, d'autres suivront ce qui signifie qu'une profonde restructuration de la Centrale est nécessaire.

2. Une fois le problème de la Centrale réglé, le Conseil d'Etat se concentrera sur la plan d'assainissement. La stratégie est de mettre sur un même front la commune et la bourgeoisie et de trouver des solutions acceptables pour tous.
3. Reste la problématique de la responsabilité. A ce sujet, le Conseil d'Etat a donné mandat aux deux experts, MM. les professeurs Dallèves et Knapp, de déterminer les responsabilités:
  - des autorités communales
  - des organes de contrôle de la commune
  - de l'Etat
 dans cette affaire Loèche-les-Bains.

### 3.4.2 L'avis des 3 commissaires

Les trois commissaires, MM. Barchi, Coradi et Nabholz ont déposé le premier rapport intermédiaire de leur activité le 14 janvier 1999 au Conseil d'Etat . Dans ce rapport, ils décrivent les activités menées depuis le début du mandat et les mesures ordonnées. En plus, ils donnent une vue d'ensemble sur ce qui doit être réalisé à court terme.

Les commissaires prévoient de déposer à mi-février 99 un deuxième rapport d'activité dans lequel le plan d'assainissement devrait déjà être présenté dans ces grandes lignes. Le but des commissaires est d'arriver à un plan d'assainissement détaillé pour fin mars. Il faut en particulier apurer les passifs et entreprendre des évaluations supplémentaires et cela pour des objets particuliers et pas seulement pour les sociétés.

Les commissaires agissent aussi pour empêcher la faillite qui est la plus mauvaise des variantes et pour trouver des solutions qui sont réalisables et acceptables par tous les concernés.

## 4. Conclusions

### *Au terme de son rapport, la Commission de gestion*

#### **A. constate que :**

- la commune de Loèche-les-Bains a largement débordé de son rôle et de sa mission de collectivité publique pour s'adonner au financement d'entreprises touristico-hôtelières de droit privé;
- l'endettement global de la municipalité, de la bourgeoisie et les 8 sociétés impliquées est de Fr. 346 millions au 31.12.97;
- la situation financière de la commune de Loèche-les-Bains est un cas exceptionnel de par les montants, la nature et la finalité des emprunts ;
- les collectivités publiques jouissent d'une très large autonomie de gestion ;
- depuis 1986, ni les emprunts, ni les octroi de prêts, ni les cautionnements de la commune et de la bourgeoisie de Loèche-les-Bains n'ont fait l'objet d'une demande d'homologation par le Conseil d'Etat. Et parmi ces actes, le plus grand nombre d'entre eux n'ont également pas fait l'objet d'une décision de l'assemblée primaire ;
- selon l'avis du Conseil d'Etat et des services, le travail s'est fait strictement dans les limites des dispositions légales en vigueur;
- nous pouvons parler du "Sonderfall/Loèche-les-Bains" étant donné que la situation de la commune de Loèche-les-Bains ne peut pas être comparée à celle de la quasi-totalité des communes valaisannes;
- il y a urgence en ce qui concerne l'assainissement de la commune municipale et bourgeoise et des 8 sociétés et que le plan d'assainissement - à proposer par les commissaires - devrait être présenté au plus tard pour fin mars 1999 ;
- la mise sous régie partielle de la commune de Loèche-Les-Bains était une mesure juste et nécessaire en particulier pour éviter que l'assainissement des sociétés se fasse à la charge et au détriment de la commune.
- les commissaires nommés par le Conseil d'Etat pour gérer la mise sous régie partielle et l'expert Ph. Lathion partagent le point de vue que le plan d'assainissement des sociétés du 'Groupe Leukerbad' ne prenait pas assez en considération les intérêts de la communes. L'expert Lathion parle même de conséquences financières catastrophiques du fait que la commune aurait, d'une part, perdu Fr. 80.8 mios et, d'autre part, dû augmenté son engagement d'environ Fr. 31.1 mios.
- au plus tard 1996 , suite au rapport de l'IF, tout le monde (Conseil d'Etat, services responsables, Grand Conseil voire même la population par l'intermédiaire de la presse) pouvait savoir que la situation financière à Loèche-les-Bains était critique et personne n'a réagi ;
- au vu des lacunes constatées, une révision des bases légales s'impose ;
- que Loèche-les-Bains c'est aussi :
  - Plus de 1800 places de travail,
  - Un chiffre d'affaires de plus de Fr. 250 mio par an,
  - Une offre touristique moderne et attrayante (sixième station suisses en terme de nuitées),
  - Une pleine exploitation de toutes les infrastructures touristiques, du moins à moyen terme.

#### **B. demande au Conseil d'Etat que :**

- les 3 propositions urgentes, précisées dans le rapport soient immédiatement réalisées à savoir :
  - assurer que, dorénavant, les prêts, emprunts et cautionnements dans toutes les communes soient homologués conformément à la LRC
  - présenter la situation financière de chaque commune
  - coordonner le travail lors des homologations entre les services concernés de l'Etat;
- en fonction des lacunes constatées, le travail d'adaptation des bases légales soit commencé sans tarder.

## 5. Questions ouvertes

1. La Constitution et les dispositions légales dans le domaine de la surveillance de l'Etat sur les communes et du contrôle des comptes communaux doivent-elles être interprétées de manière à ce que le Conseil d'Etat et les départements responsables n'agissent que dans des cas exceptionnels eu égard au principe de l'autonomie communale?
2. Qui effectue la surveillance des communes bourgeoises, qui, contrairement aux communes municipales, échappent à la loi fiscale et aux règlements sur la péréquation financière et, ainsi, ne font pas l'objet du contrôle de l'IF ?
3. Qui effectue le contrôle administratif en vertu de la LRC qui se réfère autant aux municipalités qu'aux bourgsoises ?
4. L'Inspection des finances, sur la base de ses constatations à propos de la situation financière très critique de la Commune aurait-elle dû proposer au DSI d'intervenir du fait que la LRC n'était pas respectée ?
5. L'Inspection des finances estime que, malgré la constatation des faits dans les rapports, ce n'était pas sa tâche de demander à la commune de Loèche-les-Bains de prendre des mesures d'application de la LRC et de fixer un délai pour les réaliser. Ce point de vue est-il justifié ?
6. Après réception du rapport de l'Inspection des finances du 19 juillet 1993 sur les comptes 1991 de la commune de Loèche-les-Bains, le Département des finances et économie (DFE) aurait-il dû agir en informant le Département de la sécurité et des institutions (DSI) ou, au minimum, suivre avec une attention particulière le développement des finances communales ?
7. Après réception du rapport de l'Inspection des finances du 22 août 1996 sur les comptes 1995 de la commune de Loèche-les-Bains, le Département des finances et économie et le Département de la sécurité et des institutions n'auraient-ils pas dû intervenir au plus tard à ce moment-là du fait de la non-application de la LRC et prendre les mesures prévues dans la loi sur le régime communal, d'autant plus que déjà dès l'automne 1996 des articles de presse avaient parus au sujet de la situation précaire de la commune et des sociétés à Loèche-les-Bains ?
8. Le Département de la sécurité et des institutions a-t-il rempli ses devoirs avant 1998 dans la mesure où la loi prévoit qu'il est responsable de la surveillance des communes et de la coordination entre les départements ?
9. Le chef du Département de la sécurité et des institutions au 30 avril 1997 (anciennement Département de justice et police) avait-il connaissance du rapport et de la portée des questions posées ? L'ancien Conseiller d'Etat n'a pas été entendu par la Commission.
10. En règle générale, les préfets n'ont plus rempli les obligations légales selon lesquelles ils doivent surveiller annuellement l'activité des corporations de droit public de leur district et en faire rapport au Conseil d'Etat. Cela a-t-il joué un rôle dans le dossier de Loèche-les-Bains ? Etait-ce une tâche du Conseil d'Etat respectivement du Département de la sécurité et des institutions de faire en sorte que les préfets respectent leurs devoirs en la matière ?
11. Le DSI n'ayant pas eu de demande d'homologation depuis 1986 de la part de la commune et bourgeoisie de Loèche-les-Bains aurait-il dû s'en inquiéter ?
12. Sur la base de la statistique annuelle des communes qui propose une vue d'ensemble des critères financiers sur les dix dernières années, le Département des finances et de l'économie respectivement l'Administration des finances auraient-ils dû remarquer que la commune de Loèche-les-Bains, malgré un endettement massif et croissant, n'avait plus présenté de demande d'homologation au Conseil d'Etat depuis l'année 1986 ?
13. Le Conseil d'Etat respectivement le Département des finances et de l'économie a-t-il rempli avec toute la diligence attendue son devoir en tant que propriétaire d'action de Hotel- und Bädergesellschaft (HBG) pour une valeur de Fr. 810'000 ?
14. L'amortissement de Fr. 648'000 (31.12.1996) à Fr. 1.- (31.12.1997) de la participation de l'Etat à Hotel- und Bädergesellschaft (HBG) d'un nominal de Fr. 810'000.- est-il effectivement indépendant de la situation à Loèche-Les-Bains et s'agit-il ainsi d'une mesure dans le cadre de l'évaluation générale du patrimoine financier ?

15. Dans l'exercice de ses droits et devoirs d'actionnaire, le Conseil d'Etat a-t-il eu connaissance de la situation de Loèche-les-Bains et aurait-il dû intervenir avec les possibilités existantes ? Existe-t-il en ce qui concerne l'activité de HBG des éléments justifiant une action en responsabilité contre le conseil d'administration en tant qu'actionnaire ?
16. Le représentant officiel du Conseil d'Etat au sein du conseil d'administration de Verkehrsbetriebe Leukerbad und Umgebung AG (LLB) a-t-il informé régulièrement ce dernier sur les affaires, décisions et activités de LLB et, sur la base de ces informations, le Conseil d'Etat aurait-il dû avoir connaissance plus tôt des faits et développements à Loèche-les-Bains et dans ses sociétés ?
17. Y a-t-il conflits d'intérêts, respectivement incompatibilité, entre la représentation du Conseil d'Etat au sein du conseil d'administration de LLB et l'activité professionnelle d'agent général d'une assurance qui est en même temps créancière de la commune de Loèche-les-Bains ?
18. A la session de juin 1992, le Grand Conseil a décidé unanimement un décret pour le financement de la construction d'une nouvelle gare de bus par la société anonyme Verkehrsbetriebe Leukerbad (LLB). La gare des bus est intégrée au complexe Parkhaus/Rathaus de Parkhaus AG. La subvention cantonale se monte selon le décret à Fr. 2.3 millions et doit être versée selon les disponibilités financières du canton à la rubrique Subventions d'investissement aux compagnies de chemins de fer au plus tôt dans le cadre du plan financier 1995-1998. Dans ce contexte, il faut analyser, si le Grand Conseil respectivement la commission parlementaire a examiné avec le soin attendu les éléments financiers dans le cadre du projet Parkhaus / Rathaus / LLB-gare de bus et si les subventions cantonales de Fr. 2.3 millions, dans la mesure où elles ont déjà été payées, ont été correctement utilisées.
19. Le Conseil d'Etat a-t-il éventuellement trop tardé à décider la mise sous régie partielle (21 octobre 1998) ?
20. Etait-il juridiquement justifié que le Conseil d'Etat ne se soit pas prononcé, pour des raisons de compétences, sur la suspension immédiate d'un employé communal comme l'ont demandé les commissaires le 15 décembre 1998 ?
21. La constatation des commissaires concernant l'existence d'un conflit d'intérêts latent pour Peter Furger entre sa qualité de président des sociétés et sa fonction au conseil d'administration de la BCV est-elle pertinente ?
22. Y a-t-il des conséquences juridiques du fait que, durant des années, au mépris de l'article 16 de la loi sur le régime communal, le Conseil municipal de Loèche-les-Bains a obtenu des emprunts, octroyé des prêts et cautionnements sans l'approbation exigée de l'assemblée primaire ?
23. Y a-t-il des conséquences juridiques du fait que, depuis 1986, le Conseil municipal de Loèche-les-Bains, au mépris de l'article 123 de la loi sur le régime communal, a obtenu des crédits, octroyé des prêts et cautionnements sans requérir l'homologation du Conseil d'Etat ?
24. Le Conseil d'Etat a-t-il, en tant qu'autorité de surveillance des communes, des possibilités légales de sanctionner la commune qui ne respecte les dispositions légales ?
25. Quelles dispositions peut ou doit prendre le Conseil d'Etat en tant qu'autorité de surveillance quand il est manifeste que les organes de contrôle d'une commune (organe désigné par l'assemblée primaire et fiduciaire) remplit ses fonctions de manière insuffisante ?
26. Les banques, notamment la BCV, ont-elles octroyé les prêts dans le dossier Loèche-les-Bains avec toute la diligence nécessaire ?

Le point 19 a été accepté par 10 oui et 1 non.

Le rapport concernant le dossier Loèche-les-Bains est accepté par 11 oui. Deux membres s'étaient récusés.

## 6. Propositions de modifications

Il ne doit plus avoir de cas comme Loèche-les-Bains ce qui signifie que toutes les mesures doivent être prises pour empêcher un tel imbroglio financier et finalement une telle débâcle. Il n'est pour autant pas question de tomber maintenant dans l'inverse et de mettre en place des mécanismes de contrôle inapplicables parce que trop complexes pour toutes les communes.

Nous sommes conscients que le cas Loèche-les-Bains en ce qui concerne l'art et la manière dont il s'est produit de même que l'ampleur qu'il a pris, n'est comparable avec aucune autre commune valaisanne. C'est une 'Sonderfall' et une généralisation n'est pas imaginable.

Dans le chapitre suivant, nous listons les mesures immédiates ainsi que diverses constatations qui demandent encore à être développées pour empêcher un nouveau cas.

### 6.1 Modifications immédiates à réaliser

La réalisation des mesures suivantes peut entrer en vigueur immédiatement :

1. A Loèche-les-Bains, il a été constaté qu'il n'y a eu aucune demande d'homologation d'emprunts, prêt et cautionnements au Conseil d'Etat depuis 1986. Comment cela se passe-t-il dans les autres communes ? Nous demandons du Conseil d'Etat de s'assurer dorénavant que les crédits qui, selon la LRC, doivent être homologués par le Conseil d'Etat le soient effectivement.
2. Les informations qui ressortent de l'analyse financière des dix dernières années doivent pouvoir servir dans la surveillance des comptes d'une commune. Pour ce faire, il faut présenter quelques critères significatifs de manière à ce que la situation financière de chaque commune apparaisse en un coup d'oeil. Cette vue d'ensemble, accompagnée d'un bref commentaire, doit premièrement être adressée à chaque commune et, deuxièmement, servir d'instrument de pilotage aux services d'Etat responsables (DFE, DSI, IF).
3. La coordination du travail lors de l'approbation des emprunts entre les services concernés de l'Etat est à assurer. Actuellement, le Grand Conseil analyse en premier lieu les demandes d'investissement des communes, puis l'Administration des finances, pour le DSI, leur financement (homologation d'emprunts). L'investissement et son financement doivent être analysés simultanément pour éviter des contradictions.

### 6.2 Modifications à réaliser après adaptations des bases légales

Les constatations suivantes demandent à être analysées plus en détail pour en tirer en premier lieu des mesures correctrices concrètes et ensuite des propositions de modifications des dispositions légales existantes ou à de nouvelles législations.

- La limitation du rôle de l'Etat au contrôle financier de l'utilisation des subventions et à l'encaissement des impôts n'est pas satisfaisante. L'Etat doit avoir la possibilité de se faire une image réaliste des finances communales pour pouvoir réagir à bon escient.  
Mais restons prudent dans la responsabilité d'une surveillance de l'Etat sur les communes, car il y a le risque d'interpréter cette surveillance comme le transfert à l'Etat de la responsabilité des créanciers d'analyser la solvabilité des communes.
- Le problème aujourd'hui ne réside pas tellement dans la constatation de la situation financière d'une commune que dans le fait de savoir qui décide de quelles mesures et les mène à bien. Ce domaine demande une réponse précise.
- Il ne faut pas seulement analyser les comptes de la commune, il faut pouvoir faire un tableau complet de la situation financière qui montre tous les engagements de la celle-ci.
- Une solution doit également être trouvée en ce qui concerne les sociétés de droit privé qui exécutent des tâches de droit public et qui échappent au contrôle de l'organe de surveillance des collectivités publiques.
- Il faut revenir sur la décision d'A2000 qui prévoyait le contrôle des communes tous les quatre ans. Les contrôles doivent être plus fréquents.
- Les devoirs et compétences des organes de contrôle des communes doivent être fondamentalement repensés. Les organes de contrôle devraient dans tous le cas avoir des connaissances spécifiques qui leur permettent d'analyser les situations financières complexes et d'en tirer les conclusions nécessaires.

**Partie II :**

**Casino de Saxon**



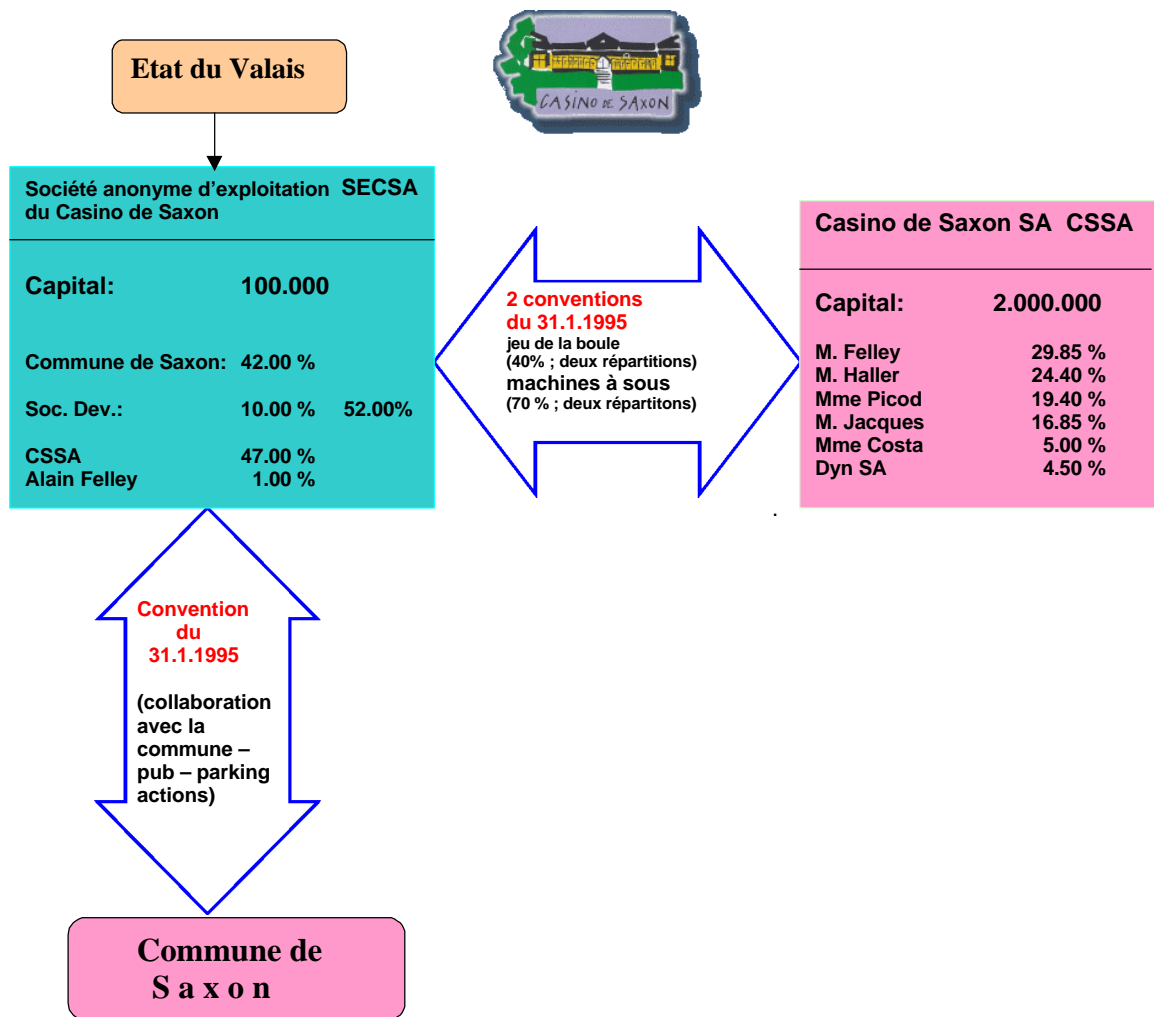
## Table des matières

<b>1. CASINO DE SAXON .....</b>	<b>1</b>
1.1 STRUCTURE .....	1
1.2 HISTORIQUE .....	3
<b>2. BASES LEGALES , PATENTES ET AUTORISATION.....</b>	<b>6</b>
2.1 BASES LÉGALES .....	6
2.1.1 Législations en vigueur : .....	6
2.1.2 Législations abrogées au 31 décembre 1998 : .....	6
2.2 PATENTES ET AUTORISATIONS .....	6
2.2.1 Autorisation pour le jeu de la boule .....	6
2.2.2 Autorisation pour les appareils automatiques d'argent (machines à sous).....	6
2.2.3 Patentes pour l'exploitation du Café-restaurant et du Dancing du Casino de Saxon. ....	7
<b>3. CHRONOLOGIE DES FAITS .....</b>	<b>8</b>
3.1 CHRONOLOGIE.....	8
3.2 AUTORISATION D'EXPLOITER LE CASINO .....	10
3.2.1 Décision du 5 juillet 1995 du Conseil d'Etat.....	10
3.2.2 Décision du 23 décembre 1998 .....	12
3.3 RAPPORTS DE L'INSPECTION DES FINANCES .....	13
3.3.1 Rapport du 9 janvier 1998 .....	13
3.3.2 Note du 27 août 98 / 9 septembre 98 de l'inspection cantonale des finances à l'intention de M. le Conseiller d'Etat Wilhelm Schnyder.....	14
3.3.3 Rapport 20 octobre 98 de l'Inspection cantonale des finances du .....	14
3.4 RAPPORTS DES EXPERTS .....	15
3.4.1 Consultation de l'expert Rapp du 1 <sup>er</sup> novembre 98.....	15
3.4.2 Note relative au Casino de Saxon par M. Philippe Lathion du 17 novembre 1998.....	16
<b>4. CONSTATS .....</b>	<b>17</b>
4.1 QUESTIONS RELATIVES À LA DÉCISION DU CONSEIL D'ÉTAT DU 5 JUILLET 1995.....	17
4.1.1 Majorité en mains des collectivités publiques.....	17
4.1.2 Location des machines à sous .....	18
4.1.3 Objectif de mesures d'encouragement à l'économie.....	18
4.1.4 Confusion entre société d'exploitation du casino et Casino SA.....	19
4.1.5 Terrain de football.....	19
4.2 AUTRES QUESTIONS .....	20
4.2.1 Lettre confidentielle de Me Felley au Conseiller d'Etat W. Schnyder.....	20
4.2.2 Lettre strictement personnelle de Me Felley à M. Dini, Chef du service de l'industrie, du commerce et du travail.....	21
4.2.3 Neutralité du professeur Rapp.....	22
<b>5. CONCLUSIONS.....</b>	<b>23</b>
<b>6. QUESTIONS OUVERTES .....</b>	<b>24</b>

# 1. Casino de Saxon

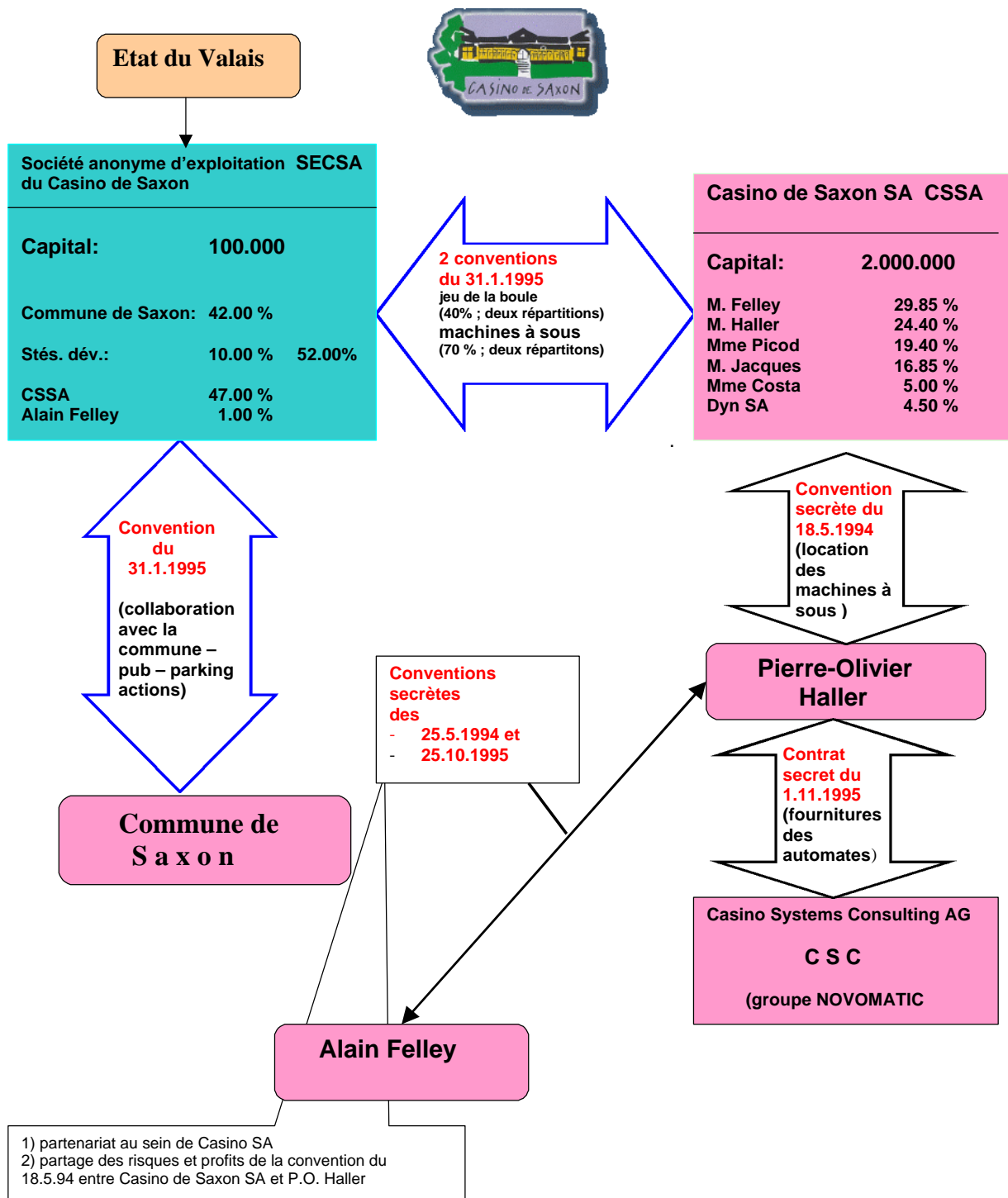
## 1.1 Structure

La structure juridique présentée au Conseil d'Etat au moment de l'autorisation (5 juillet 1995) est la suivante :



Source : Rapport Rapp

En plus de cette structure officielle, différents réseaux secrets ont lié quelques partenaires. La structure est la suivante :



**Le réseau de partenaires et de conventions**

Source : Rapport Rapp

## 1.2 Historique

La question des jeux automatiques a débuté en novembre 1993 dans le cadre des mesures d'encouragement à l'économie. En Suisse, certains cantons acceptaient les jeux automatiques (machines à sous) dans les Kursaals (jeu de la boule). Ce mode de faire a été accepté sans grands débats en Valais. La discussion a essentiellement porté sur le montant de la taxe avec son plafonnement à Fr. 5'000.- par machine.

Une année plus tard, le règlement du Conseil d'Etat sur les machines à sous entrain en vigueur.

En février 95, le casino de Saxon, par Me Fellay, demande une autorisation pour le jeu de la boule. En même temps, le Service de l'industrie, du commerce et du travail reçoit une demande similaire d'un groupe de Saillon. Un des deux projets devait être écarté étant donné que géographiquement les deux casinos étaient trop proches. En effet, l'idée qui prévalait pour l'implantation des casinos était la suivante :

- partir du statu quo à savoir casino de Montreux et jeu de la boule à Montana,
- rajouter un casino dans la région entre les deux casinos et un dans le Haut-Valais voire un 2<sup>ème</sup> dans le Haut-Valais si la demande venait de Zermatt étant donné qu'il s'agit là d'une station touristique sans grand afflux de pendulaires. Sur les deux casinos du Haut-Valais, un, éventuellement, pouvait se situer en plaine. Actuellement, le Conseil d'Etat a accepté le projet de Loèche-les-Bains et de Zermatt, mais ces dossiers sont bloqués au niveau fédéral.

L'analyse des deux dossiers de demande s'est faite notamment par une étude avec le service de l'aménagement du territoire et la promotion économique comprenant un tableau synoptique comparant de manière synthétique le dossier de Saillon et celui de Saxon. La préférence a été donnée à Saxon, car il s'agissait d'un projet valaisan. Le projet de Saillon n'impliquait pas la Commune. De plus, Saxon bénéficiait d'une certaine tradition du jeu, d'autant plus que les jeux s'installaient dans l'ancien casino.

L'autorisation d'ouverture a été donnée le 5 juillet 95 à la Société Anonyme d'Exploitation du Casino de Saxon. La situation était la suivante : d'une part, des privés prêts à prendre des risques et d'autre part, la Commune qui voulait être partenaire, mais pas investir directement dans la société. La structure décidée fut donc une société avec un petit capital et une convention concernant la majorité qui prévoyait que les décisions étaient prises au 4/5 des voix. Cette clause contentait, d'une part, les privés qui ne voulaient pas être minorisés et, d'autre part, la Commune qui pensait ainsi n'être écartée d'aucune décision. L'organisation prévoyait en outre que le 70% du chiffre d'affaires, après déduction des gains, était versé à la société immobilière, propriétaire des biens, Casino SA, qui se chargeait en contrepartie de financer les machines et l'ensemble du parc immobilier. De plus, il était prévu que les pertes éventuelles de la Société Anonyme d'Exploitation du Casino étaient reprises par Casino SA. Sur les 5 millions de chiffres d'affaires prévus initialement, Fr. 3.5 millions (70%) revenait à Casino SA qui reversait Fr. 1 million à Novomatic pour la location des machines à sous. Les Fr. 2.5 millions restant étaient destinés aux investissements prévus.

En ce qui concerne la répartition, le Service de l'industrie, du commerce et du travail était d'avis qu'elle paraissait raisonnable au vu des chiffres annoncés et le demeurait même si le chiffre d'affaires s'élevait à Fr. 10 millions. En outre, la première instance intéressée par le chiffre d'affaires et sa répartition était la Commune en tant qu'actionnaire majoritaire. Cette dernière se déclarant d'accord avec le mode de répartition prévu, le canton n'avait pas de raison de s'y opposer n'étant lui-même concerné que par l'encaissement de la taxe par machine à sous.

Le 15 mai 1996 a lieu l'ouverture du casino en présence du contrôle des instances fédérales et cantonales. Par la suite, une lettre de l'office fédéral félicitait les promoteurs du professionnalisme et du sérieux de ce dossier. Le premier exercice en 1996 (7.5 mois d'activité) s'est soldé par un chiffre d'affaires de Fr. 6.5 millions et le deuxième, soit l'année 1997, par un chiffre d'affaires de Fr. 16.5 millions. Personne n'avait envisagé un tel accroissement de l'activité.

En tant qu'autorité de surveillance, le Service de l'industrie, du commerce et du travail a limité sa tâche au contrôle du respect des conditions d'octroi et d'autorisations à l'encaissement des taxes. Le chiffre d'affaires n'intéressait pas ce service, puisque la taxe était au maximum.

En matière de jeux, le contrôle de l'IF était déjà effectué pour le jeu de la boule de Crans, car pour l'octroi d'une autorisation, le département fédéral demande que le canton assume le contrôle du jeu de la boule. Cette obligation a également été demandée pour le jeu de la boule à Saxon. Le 05 juillet

95 dans le cadre de la décision d'autorisation du casino, le Conseil d'Etat a décidé qu'en plus du contrôle du jeu de la boule, le contrôle de l'IF devait s'étendre à la vérification des comptes de l'exploitation de l'ensemble des jeux.

Pour le premier exercice, soit l'exploitation de 7.5 mois de l'année 1996, le contrôle de l'IF a débuté en août 97, c'est-à-dire une fois les comptes approuvés par l'assemblée générale. L'IF s'est attaché au contrôle du compte d'exploitation. Dans le cadre de ce premier contrôle, elle a également développé un contrôle technique par son réviseur informatique pour pouvoir contrôler le chiffre d'affaires des machines enregistré dans les comptes. En réalité, la Commune de Saxon était l'instance la plus concernée par l'enregistrement correct du chiffre d'affaires puisqu'en tant que propriétaire d'actions privilégiées, elle avait droit à la plus grande part de distribution du bénéfice. Dans le courant 97, la société d'exploitation a mis en place un contrôle interne très exigeant. L'IF a examiné ce contrôle interne et a constaté que ce contrôle œuvrait de manière efficace. Elle a également remarqué que le procédé choisi par le réviseur IF pour le contrôle technique, inverse au procédé du contrôle interne, parvenait au même résultat.

Le rapport de l'IF n'a été déposé qu'en janvier 98. Le délai s'explique par le fait que l'IF travaillait pour la première fois dans le domaine des machines à sous et qu'il a fallu commencer par penser le contrôle (contacts avec le casino, relevé de machine, saisie de l'ensemble des données sur le système de l'Etat et retraitement de ces données). L'IF n'a pas relevé de problèmes particuliers, si ce n'est qu'il n'y avait pas de décision formelle du Conseil d'Etat pour les machines à sous et que l'indemnisation des prestations de Casino SA en pourcentage du chiffre d'affaires ne correspondait pas aux prestations livrées. Les comptes étaient tenus conformément aux conventions publiques signées. Le rapport du 20 octobre 1998 sur les comptes 1997 arrive aux mêmes conclusions.

Suite au rapport de l'IF et vu de l'ampleur des résultats financiers, le Service de l'industrie, du commerce et du travail a décidé d'agir. Dans un premier temps, il a voulu attendre l'entrée en vigueur de la loi fédérale. Toutefois, à la vu de la lenteur du dossier fédéral et du fait que le décret venait à échéance, il a été décidé de mettre en route un projet de loi cantonale. Différentes variantes ont été analysées. Le casino a fait lui-même des propositions. Le 18 mars 1998, le message et la nouvelle proposition étaient présentés au Grand Conseil avec une imposition au maximum de 60% pour Fr. 33 mios de chiffres d'affaires.

Le Grand Conseil, suite à l'intervention de l'IF après les débats de la 2<sup>ème</sup> commission a estimé que les montants donnés aux privés et à la Commune étaient trop élevés. Le nouveau système décidé est une imposition de 70% pour le chiffre d'affaires prévu de Fr. 23 mios.

Dès que la décision du Grand Conseil a été publiée, Casino SA a déclaré qu'avec ce nouveau système d'imposition, le casino serait en faillite. L'Etat a alors mandaté deux experts : un comptable M. Lathion et un juriste M. Rapp. Entre-temps, Casino SA a fait des premières propositions de baisser de 70% à 60% le montant de la location. Pour l'Etat la question n'était pas sur le pourcentage, mais sur le fait d'arriver à une clause prévoyant que les contrats ne pouvaient pas envisager une rémunération excédant les prestations qui équivaldrait à une distribution de bénéfices. Les exigences du Conseil d'Etat étaient claires :

- changer les statuts pour que ce soit la main publique qui décide,
- liquider les conventions internes y compris celle entre la Société Anonyme d'Exploitation et Casino SA,
- signer des contrats de bail directement avec Novomatic pour les machines et avec Casino SA uniquement pour la location de l'immeuble et pour une prise en charge du déficit d'exploitation du bar et du restaurant dans le cas de la continuation de ces activités.

Les discussions sont difficiles. La pierre d'achoppement n'est pas d'ordre pécuniaire, mais plutôt d'ordre sentimental : les privés engagés dans le casino peuvent considérer que le nouveau système équivaut à une expropriation.

Le 4 décembre 1998, le Conseil d'Etat adresse à la société d'exploitation du casino une lettre d'intention. La 1<sup>ère</sup> convention signée, suite à cette lettre, a été celle avec les fournisseurs de machines qui ont accepté de réduire leur location à un montant fixe.

Le 22 décembre 98, le Conseil d'Etat était face à trois variantes :

- ne pas autoriser l'exploitation ce qui implique la fermeture pure et simple du casino;
- accepter le projet de la Commune de Saxon prête à fonder une nouvelle association uniquement en mains publiques avec le risque que finalement rien ne se fasse concrètement;

- donner un dernier délai pour permettre à la société d'adapter les statuts à la loi (majorité en mains publiques) et de se mettre d'accord avec Casino SA sur la location des bâtiments.

C'est cette dernière variante, soutenue par les experts, qui a été prise à l'unanimité du Conseil d'Etat. Dans le cas où le délai ne serait pas respecté, l'autorisation devient immédiatement caduque.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 99, le casino est contrôlé toutes les semaines par l'Inspection des finances pour permettre un encaissement hebdomadaire de l'impôt cantonal par le Service de l'industrie, du commerce et du travail selon le règlement adopté par le Conseil d'Etat.

Il faut encore relever que jamais une plainte ne fut déposée au Service de l'industrie, du commerce et du travail au sujet du fonctionnement du casino. Les éléments qui concernent les conventions entre Felley, Haller et Novomatic ne concernent pas le service. Ils ressortent du domaine pénal.

## 2. BASES LEGALES , PATENTES ET AUTORISATION

### 2.1 Bases légales

#### 2.1.1 Législations en vigueur :

- Loi fédérale du 5 octobre 1929 sur les maisons de jeu
- Ordonnance fédérale du 1<sup>er</sup> mars 1929 concernant l'exploitation des jeux dans les kursaals
- Loi sur la police du commerce du 20 janvier 1969 (LPC)
- Modification de la LPC du 16 septembre 1998 concernant l'art 48bis
- Règlement du Conseil d'Etat du 16 décembre 1998 concernant l'exploitation des jeux automatiques d'argent dans les casinos (Règlement sur les machines à sous)
- Arrêté du 16 décembre 1998 fixant l'entrée en vigueur de la loi du 16 septembre 1998 modifiant la loi sur la police du commerce.

#### 2.1.2 Législations abrogées au 31 décembre 1998 :

- Décret du 10 novembre 1993 sur la modification provisoire de diverses législations, notamment l'art. 48bis (LPC)
- Règlement du 24 août 1994 concernant l'exploitation des jeux automatiques d'argent dans les casinos (Règlement sur les machines à sous).

### 2.2 Patentes et autorisations

#### 2.2.1 Autorisation pour le jeu de la boule

En application de l'article 1 al. 1 de l'ordonnance fédérale concernant l'exploitation des jeux dans les kursaals du 1<sup>er</sup> mars 1929, les gouvernements cantonaux peuvent autoriser l'exploitation du jeu de la boule par des sociétés qui exploitent un kursaal et offrent toute garantie pour une exploitation correcte des jeux, si cette mesure paraît nécessaire au maintien et au développement du tourisme.

Selon l'alinéa 2 du dit article, est considéré comme kursaal toute entreprise exploitée par une société défendant, d'une manière autorisée, dans la station même ou dans un rayon plus ou moins étendu, les intérêts généraux liés au tourisme, et qui a pour but d'offrir aux touristes des distractions et un lieu de réunion.

Toute autorisation cantonale concernant le jeu de la boule est soumise à l'approbation du Conseil fédéral selon l'alinéa 4 du même article.

Sur cette base, le Conseil d'Etat a autorisé par décision du 5 juillet 1995 le jeu de la boule dans le Casino de Saxon pour une durée de 5 ans. Cette autorisation a été approuvée par le Conseil fédéral le 4 octobre 1995. L'autorisation d'exploiter le jeu de la boule accordée à la société anonyme d'exploitation du Casino de Saxon est par conséquent encore valable jusqu'au 4 juillet 2000.

#### 2.2.2 Autorisation pour les appareils automatiques d'argent (machines à sous)

Le décret cantonal du 10 novembre 1993 sur la modification provisoire de diverses législations a fixé un nouvel article 48 alinéa 4 LPC comme suit :

**« Les distributeurs automatiques basés sur le jeu d'argent peuvent être autorisés, si l'exploitation est assurée par une société au bénéfice d'une autorisation d'exploiter un casino, au sens de la loi fédérale concernant l'exploitation des jeux dans les casinos. La taxe annuelle de la patente sera arrêtée entre 1000 et 5000 francs par appareils comprenant un dispositif permettant à une personne de jouer. Si plusieurs dispositifs sont regroupés, la taxe de patente est perçue pour chacun d'eux. Ce droit est réparti par moitié entre le canton et la commune. »**

Par rapport à cette disposition, le Service de l'Industrie, du commerce et du travail (Service compétent selon l'art. 3 du règlement du 24 août 1994 concernant l'exploitation des jeux automatiques d'argent dans les casinos) a autorisé la Société Anonyme d'Exploitation du Casino de Saxon à exploiter à partir de l'autorisation du jeu de la boule 192 machines à sous dans le casino de Saxon.

Jusqu'au 31 décembre 1998, cette autorisation d'exploiter des machines à sous n'est pas délivrée de façon formelle, mais toujours sous forme de facture à la fin de l'année précédente.

Cette facture doit être, par contre, juridiquement considérée comme une patente (autorisation) formelle, car elle indique et accorde toujours à la Société Anonyme d'Exploitation du Casino de Saxon la voie et le délai de recours (éléments impérativement nécessaires pour une décision formelle). Il est à souligner, que les parties concernées n'ont jamais déposé de recours contre une telle autorisation (facture) envoyée par le Service. La dernière facture pour l'année 1998 a été envoyée par le Service le 31 octobre 1998 à la Société Anonyme d'Exploitation.

Les appareils automatiques d'argent sont, dès le début de l'exploitation du Casino de Saxon, toujours autorisés par le Service compétent par rapport aux bases légales applicables.

### **2.2.3 Patentes pour l'exploitation du Café-restaurant et du Dancing du Casino de Saxon.**

La loi du 17 février 1995 sur l'hôtellerie, la restauration et le commerce des boissons alcooliques, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1997, ainsi que la législation précédente du 26 mars 1976 prévoit, respectivement prévoyait, que les cafés et cafés-restaurants ainsi que les dancings et discothèques sont soumis à patente. La patente est une autorisation de police qui, contre paiement d'une redevance annuelle, permet au tenancier d'un établissement public d'exploiter celui-ci. Autant le café-restaurant (patente H) que le Dancing (patente G) sont au bénéfice des patentes communales nécessaires.



### 3. Chronologie des faits

#### 3.1 Chronologie

- 10 novembre 93** Le Grand Conseil adopte le décret sur la modification provisoire de diverses législations en deuxième débat. Aucun mot concernant la modification de la législation de la police du commerce en délibérations des deuxièmes débats.
- 25 mai 94** Convention secrète entre P.-O. Haller et Alain Felley concernant le partenariat au sein de Casino SA
- 24 août 94** Le Conseil d'Etat adopte le règlement concernant l'exploitation des jeux automatiques d'argent.
- 14 février 95** Requête d'autorisation d'exploitation du jeu de la boule et d'autorisation d'exploitation de distributeurs automatiques de la Société Anonyme d'Exploitation du Casino de Saxon par Me Alain Felley.
- 15 mars 95** Lettre de la Commune de Saxon au Chef du Département de l'économie publique concernant l'obtention d'une autorisation d'exploitation pour le Casino de Saxon.
- 17 mars 95** Renseignements supplémentaires de la Société Anonyme d'Exploitation du Casino de Saxon concernant la requête du 14 février 1995.
- 7 avril 95** Projet d'aménagement et d'exploitation d'un casino dans les communes de Saillon et de Saxon auprès du Département de l'environnement et de l'aménagement du territoire du canton du Valais.
- 24 mai 95** Renseignements supplémentaires de la Société Anonyme d'Exploitation du Casino de Saxon concernant la requête du 14 février 1995 et les renseignements supplémentaires du 17 mars 1995.
- 6 juin 95** Rapport concernant les projets des casinos de Saxon et de Saillon du Service de l'industrie du commerce et du travail à l'intention de M. Raymond Deferr.
- 27 juin 95** Rapport concernant le dossier Casino du Service de l'industrie du commerce et du travail à l'intention de M. Raymond Deferr.
- 4 juillet 95** Rapport du Département de l'économie publique concernant la planification de l'implantation géographique des Kursaals dans le canton du Valais.
- 5 juillet 95** Décision du Conseil d'Etat approuvant le rapport du 4 juillet 1995.
- 5 juillet 95** **Décision du Conseil d'Etat autorisant l'exploitation du jeu de la boule par la Société Anonyme d'Exploitation du Casino de Saxon.**
- 17 juillet 95** Lettre de l'Office fédéral de justice et de police à l'intention du Département de l'économie publique invoquant le professionnalisme dans le dossier du Casino de Saxon.
- 4 octobre 95** Décision du Conseil fédéral approuvant la décision du Conseil d'Etat du 5 juillet 1995.
- 25 octobre 1995** Convention secrète entre P.-O. Haller et Alain Felley concernant le partage des risques et profits de la convention du 18.5.94 entre Casino SA et P.-O. Haller
- 1 novembre 95** Convention secrète concernant la fourniture des automates entre P.-O. Haller et Casino Systems Consulting CSC (groupe NOVOMATIC)
- 15 mai 96** **Ouverture du Casino de Saxon.**
- Session mai 97** Rapport d'activité de l'année 1996 de l'Inspection des finances qui cite en ce qui concerne le casino :
- "Dans sa décision autorisant l'ouverture du Casino de Saxon, le Conseil a chargé l'Inspection des finances de la vérification des comptes de l'exploitation des jeux. Avant l'ouverture officielle du casino, nous avons participé à la séance

d'homologation des machines à sous par la Confédération et avons étudié l'organisation de la société afin de s'assurer de la mise en place d'un contrôle interne. Le contrôle des comptes du premier exercice se fera durant l'année 1997."

- 24 septembre 97** Lettre strictement confidentielle d'Alain Felley à M. Wilhelm Schnyder à Steg signalant que le chiffre d'affaire 1997 devrait s'élever à Fr. 15 mios et proposant le versement d'une taxe de Fr. 2 mios en 1997 et Fr. 3 mios en 1998.
- 27 novembre 97** Requête de la société anonyme d'exploitation du Casino de Saxon concernant le transfert du jeu de la boule dans un autre local à la suite d'une réorganisation dans le service de restauration du Casino de Saxon.
- 10 décembre 97** Décision du Conseil d'Etat autorisant la Société d'exploitation du Casino de Saxon à déplacer le jeu de la boule.
- 9 janvier 98** **Rapport de l'inspection des finances du canton du Valais concernant le contrôle des comptes de la Société Anonyme d'Exploitation du Casino de Saxon (exercice 1996).**
- 16 février 98** Décision du Conseil fédéral approuvant la décision du Conseil d'Etat du 10 décembre 1997.
- 3 mars 1998** Lettre strictement personnelle d'Alain Felley au Service de l'industrie, commerce et travail, M. Marco Dini, concernant une proposition de verser "à titre volontaire" des taxes supplémentaires.
- 18 mars 98** **Projet de loi modifiant l'art. 48bis de la loi du 20 janvier 1969 sur la police du commerce ainsi que le message accompagnant du Conseil d'Etat.**
- 26 mai 98** Proposition concernant le projet de loi sur la police du commerce par la première commission parlementaire.
- 26 juin 98** Le Grand Conseil adopte à l'unanimité le projet de loi sur la police du commerce présenté par la première commission parlementaire.
- 17 août 98** Séance de la deuxième commission parlementaire.
- 27 août 98/  
9 septembre 98** Note de l'inspection cantonale des finances à l'intention de M. le Conseiller d'Etat Wilhelm Schnyder concernant la part revenant à la Société Casino SA
- 16 septembre 98** Le Grand Conseil adopte en seconds débats la modification concernant la loi sur la police du commerce.
- 12 octobre 98** Note de l'Inspection cantonale des finances au Conseil d'Etat ayant pour objet des propositions de modifications des conventions du Casino de Saxon SA avec la Société Anonyme d'Exploitation du Casino de Saxon suite à la décision du Conseil d'Etat du 23 septembre 1998 de transmettre, pour examen et rapport dans les meilleurs délais, à l'Inspection des finances les lettres adressées par la Commune de Saxon et la société d'exploitation du casino.
- 14 octobre 98** Décision du Conseil d'Etat mandatant les deux experts M. le Professeur Jean-Marc Rapp et M. Philippe Lathion pour l'analyse économique et juridique en vertu de l'imposition prévue par la nouvelle législation.
- 14 octobre 98** Lettre du Conseil d'Etat informant la Commune de Saxon ainsi que la Société Anonyme d'Exploitation du Casino de Saxon des mandats des experts.
- 20 octobre 98** Rapport de l'Inspection des finances concernant le contrôle des comptes de la Société Anonyme d'Exploitation du Casino de Saxon (exercice 1997)
- 30 octobre 98** Recours de droit public formulé par la Commune de Saxon auprès du Tribunal fédéral à l'encontre de la modification du 16 septembre 1998 de la loi du 20 janvier 1969 sur la police du commerce, spécialement de l'art. 48bis nouveau al. 3 telle qu'adoptée par le Grand Conseil du canton du Valais.
- 1<sup>er</sup> novembre 98** Dépôt de la consultation de l'expert Rapp concernant les mesures à envisager pour, suite à l'adoption par le Grand Conseil de la modification du 16 septembre 1998 de la loi sur la police du commerce, assurer la poursuite de l'exploitation du

Casino de Saxon d'une manière conforme à l'ordre juridique du Canton du Valais et aux intérêts de ce canton.

- 12 novembre 98** Analyse par l'IF sur mandat du Conseil d'Etat des propositions de modifications par Casino de Saxon des conventions SA
- 17 novembre 98** Remise de la « Note relative au Casino de Saxon » délivrée au Conseil d'Etat du Canton du Valais par M. Philippe Lathion concernant l'analyse de la viabilité des deux sociétés anonymes, société d'exploitation du casino et Casino SA, en vertu de l'imposition prévue par la nouvelle législation.
- 4 décembre 98** Lettre d'intention du Conseil d'Etat concernant l'exploitation du Casino de Saxon à l'intention du Casino SA, la Société Anonyme d'Exploitation du Casino de Saxon ainsi que la Commune de Saxon.
- 23 décembre 98** Décision du Conseil d'Etat concernant l'autorisation d'exploiter 192 jeux automatiques d'argent (machines à sous) en place dans les locaux du Casino de Saxon à Saxon du 1<sup>er</sup> janvier 1999 et est valable jusqu'au 31 décembre 1999.
- 1<sup>er</sup> janvier 99** Publication de l'arrêté ainsi que du règlement sur les machines à sous.
- 1<sup>er</sup> janvier 99** Entrée en vigueur de la modification de la loi sur la police du commerce, article 48bis, ainsi que du règlement sur les machines à sous.

## 3.2 Autorisation d'exploiter le casino

### 3.2.1 Décision du 5 juillet 1995 du Conseil d'Etat

Par cette décision, le Conseil d'Etat autorise l'exploitation du jeu de la boule par la Société Anonyme d'Exploitation du Casino de Saxon :

*<sup>1</sup>La société d'exploitation du casino de Saxon est autorisée à exploiter le jeu de la boule, y compris le jeu de la boule électronique.*

*<sup>2</sup>L'autorisation accordée à la société d'exploitation du casino de Saxon est valable pour cinq ans. Son renouvellement pour la même durée sera accordé par le Conseil d'Etat sur demande présentée 3 mois au moins avant l'expiration de cette autorisation.*

*<sup>3</sup>La présente autorisation est soumise aux conditions et charges suivantes :*

- a) l'activité du casino et des organes de la société est soumis en tout temps à la surveillance permanente des autorités fédérales, cantonales et communales. Le Département de l'économie publique et, pour autant que cela le concerne le Département de finances, sont chargés de l'exécution de la présente décision ;*
- b) le casino peut être ouvert, d'une manière générale, à partir de 14 heures. L'heure de fermeture est fixée par la commune, au plus tard, à 4 heures ;*
- c) la requérante doit exploiter elle-même le jeu de la boule, les autres appareils tolérés et n'est pas autorisée à affermer le casino ;*
- d) tous les autres jeux de hasard, de même que tout appareil de jeu non admis en vertu des prescriptions fédérales et cantonales sont interdits ;*
- e) l'entrée du casino est interdite aux personnes mineures, même accompagnées de leurs parents ;*
- f) les personnes engagées par le casino, y compris les organes de direction, doivent justifier d'un casier judiciaire vierge, d'une réputation, d'une conduite et d'une moralité irréprochables ; l'autorité cantonale de surveillance peut exiger le renvoi de toute personne qui ne remplit pas ces conditions ; le personnel du casino ne peut toucher aucune part des jeux ni du produit total de l'exploitation du casino, ni directement, ni indirectement ; le personnel du casino doit se conformer aux instructions des autorités de surveillance ou des organes de contrôle ;*
- g) les administrateurs et le personnel de la société doivent se conformer aux directives et instructions complémentaires qui pourraient leur être données ultérieurement par les autorités fédérales et cantonales de surveillance ;*

- h) le capital de la société doit rester majoritairement en mains de collectivités publiques et d'organisations touristiques au sens de la législation valaisanne sur le tourisme ;*
- i) la majorité des membres du conseil d'administration doit être de nationalité suisse, avoir domicile dans le canton du Valais. La commune de Saxon, les sociétés de développement et l'Office du tourisme partenaires y sont représentés ;*
- j) les recettes provenant de l'exploitation du jeu de la boule, y compris des jeux électroniques, seront consignées dans les rapports journaliers. Toutes les recettes seront créditées sur un compte d'exploitation spécial.  
Ce compte est débité :
  - 1. du quart des recettes brutes qui revient à la Confédération ;*
  - 2. d'une taxe de 10% des recettes brutes qui revient au canton ;*
  - 3. des dépenses qui concernent exclusivement l'exploitation des jeux (salaire du personnel préposé aux jeux ; chef, bouleur, croupier, frais de contrôle des jeux et d'entretien du matériel de jeux).**

*L'excédent de ce compte de pertes et profits est utilisé comme il suit :*

- 1. prélèvement des amortissements et des réserves nécessaires ;*
- 2. attribution du dividende maximum de 5% du capital ;*
- 3. versement du solde à la Commune de Saxon pour la promotion touristique.*

*Les parts de la Confédération, du Canton et de la Commune doivent être versées à la fin de chaque année, dans les trois mois qui suivent la clôture des comptes du casino, à la Caisse de l'Etat.*

- k) L'Inspectorat cantonal des finances est chargé de la vérification des comptes de l'exploitation des jeux. A cet effet, la société d'exploitation du casino de Saxon se conformera à ses instructions sur le mode de comptabilité à établir, tiendra à sa disposition toutes les pièces comptables justificatives et lui remettra une copie du compte de pertes et profits arrêté au 31 octobre de chaque année ;*
- l) en cas de dissolution et de liquidation de la société d'exploitation du casino de Saxon, le bénéfice net résultant de la liquidation sera versé à un fonds pour le développement du tourisme dans la région ou attribué à des oeuvres d'intérêt général ou d'utilité publique, l'approbation du Conseil d'Etat étant réservée ;*
- m) la haute surveillance du casino est exercée par l'organe de contrôle de la Confédération suisse ainsi que le Département de l'économie publique, par l'intermédiaire du Service industrie, commerce et travail ;*
- n) l'organe fédéral de surveillance, l'autorité cantonale de surveillance ainsi que le Département des finances ont, en tout temps, libre accès aux locaux, installations, documents, pièces et caisses de la société d'exploitation du casino de Saxon ;*
- o) la société d'exploitation du casino de Saxon assume les gains découlant des contrôles de l'autorité de surveillance ;*
- p) sont soumises à l'approbation de l'autorité cantonale de surveillance toutes les décisions concernant :
  - 1. le lieu et les conditions d'implantation du casino ;*
  - 2. la propriété des actions ;*
  - 3. la composition du conseil d'administration ;*
  - 4. la direction responsable du casino et de l'exploitation de jeux ;*
  - 5. l'organisation et les statuts de la société ;*
  - 6. le personnel préposé aux jeux ;*
  - 7. la conclusion de contrats de location de locaux ou tous autres actes similaires ou ayant une portée comparable, la modification du bail et le changement de locaux ;*
  - 8. la modification de la Convention entre la société d'exploitation du casino de Saxon et Casino de Saxon SA.**

*L'approbation par la Confédération d'une modification ou d'un changement de locaux est réservée.*

*<sup>4</sup>La présente autorisation peut être immédiatement révoquée si la requérante viole l'une ou l'autre des conditions et charges prévues à l'art. 3 ou l'une des dispositions de l'ordonnance concernant l'exploitation des jeux dans les casinos. La révocation pourra également intervenir si les installations ne sont pas fonctionnelles dans le délai d'une année dès l'entrée en force de la présente décision ou si elles ne correspondent pas pour l'essentiel aux plans déposés.*

<sup>5</sup>*Pour le surplus, la société d'exploitation du casino de Saxon respectera les prescriptions de l'ordonnance fédérale concernant l'exploitation des jeux dans les casinos.*

<sup>6</sup>*La présente autorisation ne libère pas la requérante de solliciter toutes les autorisations nécessaires du point de vue de la police des constructions et de satisfaire aux exigences fixées par les autorités compétentes en la matière.*

<sup>7</sup>*Pour la présente autorisation, il est perçu un émolument de Fr. 2'000.-*

<sup>8</sup>*La présente décision entre en vigueur dès son approbation par le Conseil fédéral."*

### 3.2.2 Décision du 23 décembre 1998

Par décision du 23 décembre 1998, le Conseil d'Etat a donné une nouvelle autorisation d'exploiter le casino de Saxon pour une durée d'une année :

- "1. La société d'exploitation du casino de Saxon est autorisée à exploiter les 192 jeux automatiques d'argent (machines à sous) en place dans les locaux du Casino de Saxon à Saxon.*
- 2. La présente autorisation d'exploiter entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1999 et est valable jusqu'au 31 décembre 1999.*
- 3. La société d'exploitation du casino de Saxon exploite les 192 jeux automatiques d'argent sous son propre nom, à son propre compte et sous sa propre responsabilité. Il lui est interdit de les louer ou affermer sous aucune forme.*
- 4. La présente autorisation d'exploiter n'est pas transmissible ; tout acte juridique impliquant la cession totale ou partielle de la présente autorisation est nul.*
- 5. La convention conclut entre la société d'exploitation du casino de Saxon et la CSC Casino Systems Holding AG à Appenzell le 18 décembre 1998 est approuvée.*
- 6. a) En application de l'art. 2 al. 2 du règlement sur les machines à sous, il est fait interdiction à la société d'exploitation du casino de Saxon de verser au Casino de Saxon SA des sommes excédant un montant de l'ordre de Fr. 1'110'000.- pour la location annuelle des locaux et une somme excédant un montant annuel de l'ordre de Fr. 300'000.- pour la couverture du déficit concernant les exploitations annexes (bar, restaurant, musée, etc.)*  
*b) La société d'exploitation du casino de Saxon dispose d'un délai au 15 février 1999 pour soumettre à l'approbation du Conseil d'Etat le contrat de bail qu'elle aura conclu avec Casino de Saxon SA.*
- 7. La société d'exploitation du casino de Saxon dispose d'un délai au 15 février 1999 pour soumettre à l'approbation du Conseil d'Etat des statuts révisés conformes aux exigences de l'art. 48bis LPC.*
- 8. Toute modification de faits pertinents relatifs aux conditions d'octroi de l'autorisation (statuts, contrats) doit être annoncée immédiatement au Service de l'industrie, du commerce et du travail. Elle est soumise à l'approbation du Conseil d'Etat avant son entrée en vigueur.*
- 9. Le capital de la société d'exploitation du casino de Saxon doit rester majoritairement aux mains de collectivités publiques et de sociétés de développement.*
- 10. Le Casino peut être ouvert à partir de 14 heures et doit être fermé à 4 heures.*
- 11. Les personnes chargées de l'exploitation des jeux, y compris les organes de direction, doivent justifier d'un casier judiciaire vierge, d'une réputation, d'une conduite et d'une moralité irréprochables. Tout engagement de ces personnes est soumis à l'approbation du Service de l'industrie, du commerce et du travail. Celui-ci peut exiger le renvoi de toute personne qui ne remplit pas ces conditions.*
- 12. Les comptes d'exploitation de appareils de jeux automatiques d'argent est débité comme suit :*
  - de l'impôt sur le produit brut des jeux selon le barème de l'article 48bis LPC.*
  - des dépenses qui concernent exclusivement l'exploitation des appareils automatiques d'argent (salaires, location, entretien, etc.)*
  - L'excédent de ce compte est porté comme bénéfice net des jeux au compte de pertes et profits de la société d'exploitation du casino de Saxon.*
  - L'excédent de recettes du comptes de pertes et profits est utilisé comme il suit :*

- *Prélèvement des amortissements et des réserves nécessaires ;*
  - *Attribution d'un dividende maximum de 8% du capital ;*
  - *Le bénéfice supplémentaire après ces répartitions est attribué aux actions privilégiées détenues par la Commune de Saxon et les sociétés de développement pour des investissements liés en faveur des intérêts publics et de la promotion touristique.*
13. *La société d'exploitation du casino de Saxon doit communiquer au Service de l'Industrie, du commerce et du travail pour la fin de chaque semaine le décompte des recettes de la semaine précédente avec l'indication des mouvements des machines à sous et verse en même temps le montant de l'impôt sur la base d'un produit brut des jeux de la semaine en appliquant le taux correspondant selon l'art. 48bis al. 3 LPC.*
14. *Le Service de l'industrie, du commerce et du travail peut ordonner ultérieurement des directives supplémentaires à tout le personnel et organes de la société d'exploitation du casino de Saxon.*
15. *Toutes les instances de contrôle ont, en tout temps, libre accès aux locaux, installations, documents, pièces et caisses de la société d'exploitation du casino de Saxon. Notamment le Service de l'industrie, du commerce et du travail peut se faire produire en tout temps pour contrôle tout dispositif servant à l'exploitation des jeux, qu'elle qu'en soit la nature (informatique ou autre).*
16. *La société d'exploitation du casino de Saxon est obligée de maintenir des mesures internes de contrôle (comptabilité et protection de l'entreprise) et à les soumettre pour approbation au Service de l'industrie, du commerce et du travail.*
17. *Le Conseil d'Etat peut définir des exigences supplémentaires relatives aux mesures internes de la société d'exploitation du casino de Saxon en ce qui concerne le concept de sécurité, le concept social ainsi que la pathologie du jeu.*
18. *La présente autorisation d'exploiter peut être retirée avec effet immédiat si les conditions d'exploitation ne sont pas respectées ou si les conditions essentielles qui étaient exigées à son attribution ne sont plus remplies ainsi qu'en cas de contraventions graves ou répétées contre la légalisation fédérale ou cantonale par la société d'exploitation du casino de Saxon ou de ses organes et employés.*
19. *La décision du Conseil d'Etat du 5 juillet 1995 concernant l'exploitation du jeu de la boule reste provisoirement en vigueur.*
20. *Toutes les autres exigences résultant du règlement cantonal du 16 décembre 1998 concernant l'exploitation des jeux automatiques d'argent dans les casinos (règlement sur les machines à sous) restent réservées.*
21. *Pour la présente autorisation, il est perçu un émolument de Fr. 4'000.-*
22. *La présente décision du Conseil d'Etat entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1999.*
23. *L'autorisation d'exploiter accordée par la présente décision prendra automatiquement fin si les conditions prévues sous chiffres 6 lettre b et 7 ne sont pas remplies au 15 février 1999.*
- La présente décision peut faire objet d'un recours à la Cour de droit public du Tribunal cantonal dans les 30 jours dès sa notification."*

### **3.3 Rapports de l'Inspection des finances**

#### **3.3.1 Rapport du 9 janvier 1998**

L'Inspection des finances a déposé le 9 janvier 1998 un rapport concernant le contrôle des comptes de la Société Anonyme d'Exploitation du Casino de Saxon (exercice 1996).

Dans ses conclusions, l'inspection des finances relève que :

- "• *Casino de Saxon SA met à disposition de la société d'exploitation du casino l'intégralité des installations immobilières, mobilières et techniques. Le système d'indemnisation appliqué par prélèvement sur le CA de la société d'exploitation du casino représente en 1996 (7 ½ mois d'exploitation plus de 4 mois) et ne se réfère pas aux coûts des biens mis à disposition.*

*Nous relevons que les comptes 1996 de Casino SA ainsi que le rapport de l'organe de révision nous ont été transmis, à notre demande, pour information, par les responsables de la Société.*

*La mise à disposition et l'entretien des machines à sous découle d'un contrat entre la Société Casino SA et une maison privée à Martigny précisant un prélèvement proportionnel au CA sur la base d'un barème dégressif (cf. lettre du 11.12.1997 du Casino de Saxon SA). Cette rémunération a représenté le 65% de la somme obtenue par Casino SA.*

- *Les dispositifs de contrôle mis en place reposent sur trois types de compteurs distincts. Le contrôle du chiffre d'affaires financier a été réalisé sur la base du compteur électronique. Les deux autres types de compteurs, mécanique et logiciels (grips), doivent être améliorés de manière à rendre ces contrôles encore plus fiables.*

*Nous attendons également des responsables de la Société une détermination écrite sur les possibilités d'interventions externes sur les dispositifs des machines à sous et sur le système informatique de gestion des jeux. »"*

### **3.3.2 Note du 27 août 98 / 9 septembre 98 de l'inspection cantonale des finances à l'intention de M. le Conseiller d'Etat Wilhelm Schnyder**

Le 27 août 1998, l'Inspection des finances adresse une note à M. le Conseiller d'Etat Wilhelm Schnyder concernant la part revenant à la Société Casino SA (note complétée le 9.9.98 suite à la séance avec la Commission du Grand Conseil) :

*« N'ayant pas été consultés pour le projet de modification de la loi sur le commerce, nous nous permettons, après l'avoir analysé dans le cadre de la révision des comptes 1997 que nous conduisons actuellement, de vous faire part de notre considération. »*

Après avoir calculé sur la base des chiffres 1997 la part revenant à Casino SA et à la Commune de Saxon sur la base du projet de loi, l'Inspection des finances conclut :

*« ...Considérant que la Commune bénéficie déjà d'une distribution du bénéfice réalisé par la société d'exploitation pour 1997 se chiffrant à Fr. 445'000.- c.r. nous posons la question de l'opportunité d'une ristourne à la Commune en plus de son dividende en tant qu'actionnaire privilégié de la SA.*

...

*En ce qui concerne l'attribution à la société Casino SA, nous vous invitons, eu égard au chiffre présenté et à l'évolution annoncée du CA pour l'année 1998, à étudier une nouvelle fois l'opportunité d'augmenter le pourcentage de l'impôt à percevoir par le canton, réduisant automatiquement la part des privés étant donné que celle-ci se calcule après déduction de la part cantonale. »*

### **3.3.3 Rapport 20 octobre 98 de l'Inspection cantonale des finances du**

Le rapport de l'Inspection cantonale des finances du 20 octobre 98 concerne le contrôle des comptes de la Société Anonyme d'Exploitation du Casino de Saxon (exercice 1997).

*"Arrivés au terme de notre mandat, nous pouvons conclure à l'exactitude des comptes 1997 de la Société anonyme d'exploitation du Casino de Saxon. Ils sont établis dans le respect des principes arrêtés dans les conventions signées avec le partenaire de la Société Casino SA et approuvées par la Commune de Saxon.*

*La proposition de répartition du bénéfice est conforme aux statuts de la Société et à la convention du 31 janvier 1995 liant Casino de Saxon SA à la Commune de Saxon. Cette proposition est également validée par l'organe de contrôle statutaire de la Société et a été ratifiée par l'assemblée générale du 6.10.1998.*

*Les dispositifs de contrôle mis en place reposent sur trois types de compteurs distincts (électroniques, grips et mécaniques). Lors de notre contrôle des comptes 1996, nous avons relevé d'importantes différences entre les données fournies par ces trois compteurs. Nous avons constaté une amélioration de la fiabilité de ces instruments lors du présent contrôle. Des améliorations sont encore à attendre dans ce domaine."*

### 3.4 Rapports des experts

#### 3.4.1 Consultation de l'expert Rapp du 1<sup>er</sup> novembre 98

La consultation de l'expert Rapp concerne les mesures à envisager pour, suite à l'adoption par le Grand Conseil de la modification du 16 septembre 1998 de la loi sur la police du commerce, assurer la poursuite de l'exploitation du Casino de Saxon d'une manière conforme à l'ordre juridique du Canton du Valais et aux intérêts de ce canton.

La consultation recommande au Conseil d'Etat de prendre 7 mesures :

1. ***avertir immédiatement la commune de Saxon et la SECSA de la nécessité de réviser la convention commune de Saxon /CSSA du 31 janvier 1995 (ch. 8a) et les statuts de SECSA du 4 décembre 1995 pour assurer, dès l'entrée en vigueur de la LPC révisée que SECSA soit, à l'assemblée générale et au conseil d'administration, effectivement « dominée majoritairement par des corporations de droit public et de sociétés de développement » (art. 48 bis al. 1 nouv. LPC).***
2. ***inclure, parmi les « prescriptions nécessaires à l'exécution de (la) réglementation sur les maisons de jeux » (art. 48 bis al. 5 LPC), les nouvelles règles suivantes :***
  - a) ***(Complément à l'art. 4RMS, si celui-ci est maintenu)***  
***« le titulaire de l'exploitation ne peut en aucun cas conclure des contrats prévoyant une rémunération de ses partenaires excédant la valeur de leurs services et aboutissant à un partage des bénéfices de l'exploitation concédée.***  
***Les contrats conclus par le titulaire de l'exploitation avec ses partenaires, en particulier ceux portant sur la vente ou la location de jeux automatiques d'argent, sont soumis à l'approbation de l'autorité avant leur entrée en vigueur. »***
  - b) ***(Problème du jeu pathologique)***  
***Eventuellement :***  
***« Le titulaire de l'exploitation supporte un émolument annuel fixé par l'autorité, et destiné à contribuer au financement du programme de prévention et de traitement du jeu pathologique mis en oeuvre dans le canton par la Romande des jeux SA. »***  
***Mais en tout cas :***  
***« Il doit faciliter la mise en oeuvre de ce programme en se conformant à cet effet aux instructions de l'autorité. »***
3. ***Accorder à SECSA une nouvelle autorisation d'exploiter à Saxon les jeux automatiques au sens de la LPC révisée, valable à partir de l'entrée en vigueur de cette loi, sous forme d'une décision prévoyant au moins :***
  - a) ***Une durée d'un an, avec indication du délai avant ce terme pour en demander le renouvellement éventuel***
  - b) ***A titre de conditions spéciales, le respect des règles proposées sous chiffre 2 ci-dessus, avec la fixation d'un délai pour soumettre à l'approbation de l'autorité les contrats conclus par SECSA avec ses partenaires.***
4. ***Le cas échéant, c'est-à-dire si la notification d'une nouvelle décision formelle ne paraît pas possible tout de suite, avertir sans délai SECSA de l'intention de l'autorité de subordonner l'octroi d'une nouvelle autorisation dès l'entrée en vigueur de la LPC révisée aux conditions proposées sous chiffre 2 ci-dessus.***
5. ***Prendre, après consultation préalable du DFJP, une nouvelle décision concernant l'autorisation du jeu de la boule modifiant la décision du 5 juillet 1995 et prévoyant en tout cas :***
  - a) ***Une durée d'un an identique à celle de l'autorisation cantonale d'exploiter les jeux automatiques soumis à la LPC révisée.***
  - b) ***A titre de condition spéciale, le respect de la règle posée sous chiffre 2, lettre a ci-dessus.***
6. ***Soumettre pour approbation au Conseil fédéral la nouvelle décision du chiffre 5 de manière que cette approbation intervienne au plus tard à l'entrée en vigueur de la LPC révisée.***
7. ***Examiner le principe d'un éventuel changement de titulaire des autorisations pour confier celles-ci à la Romande des jeux SA ou à une filiale valaisanne de celle-ci et, en cas d'admission du principe de ce changement, mandater cette société pour effectuer les démarches nécessaires à la reprise des activités de la société d'exploitation du casino dès l'échéance des autorisations accordées à celle-ci pour 1999."***



### 3.4.2 Note relative au Casino de Saxon par M. Philippe Lathion du 17 novembre 1998

La « Note relative au Casino de Saxon » du 17 novembre 1998 par M. Philippe Lathion concerne l'analyse de la viabilité des deux sociétés anonymes, société d'exploitation du casino et Casino SA, en vertu de l'imposition prévue par la nouvelle législation.

Cette note conclut :

- "• L'application du barème défini par la loi sur la police du commerce modifiée le 16 septembre 1998 pour le prélèvement auprès de la société anonyme d'exploitation du Casino de Saxon d'un impôt sur les produits bruts de jeux ne permet plus, du fait de l'existence de conventions privées, aux sociétés du Groupe Casino de Saxon d'assurer leur pérennité.*
- Les conventions privées susmentionnées et en particulier celle qui fixe le mode de calcul des coûts de location des machines à sous (convention du 17 avril 1994 passée entre Casino SA d'une part et MM. P.-O. Haller et A. Felley d'autre part) sont particulièrement contraignantes sur le plan économique pour les sociétés du groupe et dans le cas d'espèce mettent en péril la continuité de l'exploitation du casino.  
En effet, les redevances en question sont calculées en pourcent des recettes brutes après impôts sur les produits des jeux, mais sans tenir compte des frais généraux des sociétés, de leur capacité bénéficiaire ou encore de l'investissement correspondant.*
- Les propositions formulées par Casino SA en date du 23 octobre 1998 permettent d'assurer une rentabilité pour la société anonyme d'exploitation du Casino de Saxon, mais ne garantit pas pour autant la pérennité du Groupe.*
- Un nouvel examen de la répartition des profits bruts du Casino entre les différents partenaires, et donc un réexamen des conventions actuelles, nous paraît indispensable pour assurer au Groupe une rentabilité qui se rapprocherait de celle qui pourrait être dégagée par la société anonyme d'exploitation du Casino de Saxon en louant directement les machines à Novomatic.*

*En conclusion, le nouveau barème d'impôt défini par la loi sur la police de commerce du 16 septembre 1998 est supportable pour le Groupe dans la mesure où un coût raisonnable de la location des machines lui est facturé. La progressivité du taux devrait toutefois être réexaminée afin d'inciter le Casino à augmenter son chiffre d'affaires."*

## 4. Constats

La commission tient à dire en préambule à ses conclusions que toutes les personnes intéressées et que tous les documents consultés relèvent de façon unanime *"la très bonne organisation administrative de l'exploitation du Casino"* et que l'Inspection cantonale des finances, en conclusion des contrôles des comptes 1996 et 1997, conclut *"à l'exactitude des comptes de la Société anonyme d'exploitation du Casino de Saxon"*.

La Commission remarque également que les résultats de l'exploitation du Casino ont dépassé les prévisions de l'ensemble des partenaires. Le chiffre d'affaires du casino de Saxon a dépassé celui du casino de Montreux. Ce fait, ainsi que la relative nouveauté de ce type d'activité en Valais, est à prendre en compte dans l'ensemble de l'analyse de ce dossier.

Pour plusieurs d'entre elles, nous avons des éléments de réponses qui nous ont été fournis lors de nos divers entretiens, mais nous n'avons de loin pas le sentiment que le travail a pu être fait en profondeur dans un si court laps de temps. De plus nous n'avons ni la prétention d'affirmer que toutes les questions ont été posées ni que nous ayons pu vérifier toutes les réponses données.

Certaines questions nouvelles sont apparues à la commission suite à l'avancement du travail sur les documents et aux interviews. Il ne nous a pas été matériellement possible de convoquer une deuxième fois les personnes intéressées pour en débattre et approfondir les réponses.

Aussi les réponses données à nos entretiens sont consignées et déposées dans l'ensemble du dossier. Elles font partie des objets à étudier encore pour arriver à conclure tant sur le fonctionnement de l'administration dans ce dossier du Casino de Saxon que pour les autres questions encore ouvertes.

C'est dans cet esprit qu'il faut entendre les diverses questions et remarques que nous vous soumettons ci-après.

### 4.1 Questions relatives à la décision du Conseil d'Etat du 5 juillet 1995

#### 4.1.1 Majorité en mains des collectivités publiques

La lettre H de la décision d'autorisation d'exploiter le casino veut que la majorité du capital soit en mains de collectivités publiques.

Or, les statuts de la société d'exploitation prévoient que :

**Art. 17 al. 2**

" [L'assemblée générale] prend ses décisions et procède aux élections à la majorité de soixante pour cent des voix attribuées aux actions représentées. "

**Art. 22 al.2**

" Toutes les décisions [du Conseil d'administration] nécessitent l'accord de chaque groupe d'administrateurs représentant les deux catégories d'actions, ordinaires d'une part et privilégiées A et B d'autre part. "

Me Felley nous a dit que le principe d'une société d'exploitation du Casino de Saxon dans laquelle existe un pouvoir de co-décision des partenaires privés et de la Commune de Saxon a clairement été annoncé au Conseil d'Etat et que ce dernier a eu une information complète de la part de Casino SA lors du dépôt de la demande d'autorisation d'exploitation du jeu de la boule et des machines à sous : *"le Conseil d'Etat a eu l'information qui correspondait au dossier 95 : toutes les pièces concernant les rapports entre la Société d'exploitation du casino et de Casino SA. Le fournisseur de machines à sous Toutautomat avait été annoncé. Ce qui n'a pas été annoncé c'est la manière selon laquelle Haller comptait s'organiser, car lors de la demande d'autorisation le type de machines à sous n'était pas connu (...) Casino SA a eu l'approche suivante : il fournissait à la Société Anonyme d'Exploitation du Casino le casino clé en main et la manière dont elle s'organisait elle-même relevait de la sphère privée"*.

Me Felley affirme aussi : *"le casino ne pouvait pas s'ouvrir seulement avec les décisions de la commune. Les partenaires privés ont imaginé un système afin que la Commune ne puisse pas faire seule ce qu'elle voulait"*.

Sur ce sujet Me Farquet, Président de Saxon, se prononce de la manière suivante : *"les pouvoirs publics avaient la majorité, mais à cause des statuts il fallait l'unanimité pour les décisions. (...) Tous*

*sont partis de l'idée que la majorité étaient en main des pouvoirs publics et que la clause des 60% protégeait la Commune au départ. (...) Au bout du compte, l'organisation a desservi, car il n'est pas possible d'obtenir le 60% sans unanimité".*

M. Dini, Chef de service de l'industrie, du commerce et du travail s'exprime ainsi : *"l'autorisation a été donnée le 5.07 95. Il faut se remettre dans la situation de l'époque, des privés prêts à prendre des risques et la Commune qui voulait être partenaire mais ne voulait pas investir d'où la construction d'une société avec un petit capital et la convention concernant la majorité. Les privés ne voulaient pas être minorisés sur toutes les décisions une majorité des 4/5 a été prévue. Dans ce dossier, il paraissait évident que ceux qui prenaient les risques avaient un droit de veto".*

Manifestement les dispositions des art 17 al.2 et art 22 al.2 ne permettent pas de respecter la majorité en mains des collectivités publiques, comme exigé dans l'autorisation d'exploiter, dans la mesure où les majorités qualifiées du Conseil d'administration et de l'assemblée générale placent la société d'exploitation sous la dépendance de Casino SA pour l'obtention de cette majorité.

**Comment le Conseil d'Etat a-t-il pu donner une autorisation d'exploiter avec une exigence de majorité en main des collectivités publiques, exigence rendue impossible par les articles cités ci-dessus des statuts de la société d'exploitation?**

**Le service chargé de l'étude du dossier en vue de préparer la décision du 5 juillet 1995 a-t-il perçu cette difficulté? Les dires du Chef de service : "*dans ce dossier, il paraissait évident que ceux qui prenaient les risques avaient un droit de veto*" laissent à penser que oui. Si le service, chargé de l'exécution de la décision, n'a pas perçu cette difficulté il y a lieu de savoir, tout au moins, quand il en fut informé et quand l'information fut transmise au Conseil d'Etat? Ces questions sont encore à approfondir.**

#### **4.1.2 Location des machines à sous**

La décision du 5 juillet 1995 ne faisait pas état du loyer comme d'une dépense d'exploitation. Or cette charge est actuellement la principale charge d'exploitation.

Dès lors, une partie des recettes, qui aurait dû profiter à la Commune de Saxon notamment pour le développement touristique de la région de Saxon et des stations environnantes du Bas-Valais sont distraites de leur destination au profit de Casino SA qui perçoit des loyers surfaits.

L'Inspection des finances était chargé de la vérification des comptes. Au premier exercice contrôlé , l'attention fut portée sur le fait que les locations sont incluses dans l'attribution conventionnelle à Casino SA, au pourcentage du chiffre d'affaires réalisé. Ce système d'indemnisation appliqué par prélèvement sur le chiffre d'affaires de la société d'exploitation représente des montants qui ne sont pas en rapport avec les coûts des biens mis à disposition.

Les rapports de l'Inspection des finances sont transmis à la commission des finances et à la commission de gestion. Suite au rapport de janvier 98 et au rapport annuel d'activité 97 les commissions n'ont pas fait de demandes particulières.

Sur cet objet le Chef du service de l'industrie se prononce ainsi : *" l'Inspection des finances a également mis en garde sur le fait que le % encaissé pour le loyer ne correspondait pas aux prestations données. Devant cette situation le service a dû réagir. Le service voulait attendre que la loi fédérale entre en vigueur. Toutefois, à la vue de la lenteur du dossier et du fait que le décret venait à échéance, il a été décidé de faire un projet qui exige notamment que la majorité soit réellement exécutée "*.

**Quelle suite fut donnée au rapport de l'Inspection des finances de janvier 1998 ? Dans quel délai ?**

**La lenteur de réaction du service, "*le service voulait attendre que la loi fédérale entre en vigueur*", dans les corrections à apporter suite au rapport de l'Inspection des finances a-t-il fait perdre de l'argent au Canton ?**

#### **4.1.3 Objectif de mesures d'encouragement à l'économie.**

Il ne faut pas perdre de vue que la question des jeux automatiques a débuté en novembre 1993 dans le cadre des mesures d'encouragement à l'économie. Les considérants de l'autorisation rappellent

que la requérante suit des buts de développement économique et touristique. Aussi la commission s'est enquis auprès du Chef de service de l'industrie, du commerce et du travail si les conventions et statuts permettaient d'atteindre cet objectif.

Il lui fut répondu : " *la création de postes de travail a été réalisée : 60 emplois dans le complexe du casino. A des fins touristiques et économiques, il n'y a pas grand chose de réalisé puisque le 70% du chiffre d'affaires est pris par des privés. Il faut cependant relever que le privé a investi et modernisé. Avec le nouveau système, le bénéfice servira à des fins touristiques et économiques* ".

**La commission estime que ce manque était perceptible à l'étude attentive des documents fournis lors de la décision d'autorisation.**

#### **4.1.4 Confusion entre société d'exploitation du casino et Casino SA**

Sur plusieurs points la décision du 5 juillet 1995 s'écarte de la requête du 14 février 1995, introduite par Me Alain Felley , notamment sur la propriété des locaux, sur le but de Casino de Saxon SA qui dans la décision devient le but de la société d'exploitation du Casino.

**Dans la requête** sous point II Casino de Saxon SA il est dit que :

" Casino SA est propriétaire (pour une part en cours de l'être) qu'elle mettra à disposition de la société d'exploitation les locaux utiles.... et que les buts de Casino SA sont la mise en valeur des bâtiments.... "

**Dans la décision d'autorisation du 5.07.95** la société anonyme d'exploitation est autorisée à exploiter le jeu de la boule, y compris de la boule électronique. En outre, il est dit dans les considérants que la société d'exploitation a pour but la mise en valeur des bâtiments. Sous lettre p point 5 de la décision il est dit que " *la présente autorisation ne libère pas la requérante de solliciter toutes les autorisations du point de vue de la police des constructions...* " l'affirmer n'est-ce pas lui en attribuer la propriété ?

La requête du 14 février 1995 introduite par Me Felley est claire. La décision ne l'est pas, c'est le moins que l'on puisse dire. En effet l'autorisation attribuée à la société d'exploitation les buts que la requête dit être ceux de Casino SA et il semble en être de même sur le propriétaire des locaux

**Il semble étrange qu'on ait pu faire cette confusion. Si la confusion n'a pas été faite, pourquoi n'avoir pas contrôlé les changements imposés par la décision ?**

Une autre confusion semble ressortir de la décision d'autorisation. Selon la lettre c de cette décision, la requérante n'est pas autorisée à affermer le casino. Or pour affermer un bâtiment, il faut en être le propriétaire.

La décision du 5 juillet 1995 partait du principe que la société d'exploitation devait être propriétaire des locaux. Comment comprendre sinon que le but de la société d'exploitation était la mise en valeur des bâtiments (décision du 5.07.95 page 2).

On a rarement vu qu'un locataire puisse avoir une telle mission.

**Or, il semblerait que le Conseil d'Etat était au courant que Casino SA était propriétaire des bâtiments et non pas la société d'exploitation. Quel sens dès lors devait-on donner à cette clause de non affermage ?**

#### **4.1.5 Terrain de football**

Dans les objectifs à moyen terme de la Société Anonyme d'Exploitation du Casino de Saxon, la décision du 5 juillet 1995 relevait que l'actuel terrain de football serait mis à disposition par la Commune de Saxon à la dite société pour permettre l'implantation d'un complexe hôtelier. (décision du 5.07.95 page 3).

Or ce terrain a été acheté par Casino SA et non par la société d'exploitation. Me Farquet nous a dit à ce sujet : "*l'acte de vente a été signé en août 1998 (...) la société d'exploitation du casino n'a aucun moyen économique d'acheter des biens. Casino SA détient l'immobilier et le terrain de foot fait partie de cet immobilier. Il ne nous a pas effleuré l'esprit que ce soit la société du casino qui devait acquérir. La société n'a d'ailleurs pas les moyens économiques de se porter acquéreur. Il a été envisagé à un moment donné de faire une nouvelle société avec l'idée en arrière fond de ne pas se faire éjecter*

*dans le cadre de la nouvelle loi avec comme option qu'au lieu de vendre le terrain la Commune aurait pris des actions. "*

**Cette vente du terrain de foot à Casino SA n'est-elle pas manifestement contraire à l'esprit de cette décision qui voulait favoriser les intérêts publics au lieu des intérêts privés ?**

**Qu'ont fait à cet effet le Département de l'économie publique ainsi que le Département des finances chargés de l'exécution de la présente décision ?**

**Le Conseil d'Etat a-t-il homologué cette vente ?**

## **4.2 Autres questions**

### **4.2.1 Lettre confidentielle de Me Felley au Conseiller d'Etat W. Schnyder**

Le 24 septembre 1997, Me Felley envoie une lettre strictement confidentielle au domicile privé de M. le Conseiller d'Etat Schnyder. Ce courrier, qui fut transmis à la commission de gestion par Me Felley, n'était pas dans les 3 classeurs de documents fournis par le service de l'industrie, du commerce et du travail. Il fait état de notamment que :

- le régime actuel des taxes de 20% du chiffre d'affaires net réalisé par l'exploitation des machines à sous présente un grave défaut avec l'existence d'un plafond fixé à CHF 5'000.- par machine.
- ce plafond a déjà été atteint en 1996 malgré un début d'activité au 15 mai et un chiffre d'affaires mensuel inférieur à celui réalisé en 1997.
- le casino de Saxon n'a aucune responsabilité dans cette erreur, la loi ayant été adoptée par le Grand Conseil à une époque où seul le casino de Crans était au bénéfice d'une autorisation d'exploiter le jeu de la boule

Ce régime de taxes étant valable jusqu'à la fin de 1998 Me Felley propose :

- Pour 1997, sur la base du chiffre d'affaires net prévu de Fr. 15'000'000.- versement d'une taxe d'environ Fr. 2'000'000.- correspondant à un taux d'imposition de 13,30%.
- Pour 1998, versement d'une taxe correspondant à un taux d'imposition de 20% (pour un chiffre d'affaires similaire = Fr. 3'000'000.- ).

Me Felley poursuit en affirmant que ses associés ont pu se déclarer d'accord avec le principe du paiement volontaire de telles taxes à condition que l'avenir du casino puisse être assuré. Afin d'assurer ce futur tout en tenant compte du cadre législatif fédéral encore inconnu, Me Felley propose :

- Prise de décision définitive du Conseil d'Etat valaisan contre les projets de casino de la loterie romande.
- Engagement de principe du canton du Valais, sans entrer dans les détails et sans soutenir un projet en particulier, selon lequel le Valais est favorable à l'implantation d'un futur grand casino afin d'offrir une prestation touristique supplémentaire pour tout le canton.

Me Felley termine en relevant à nouveau le côté strictement confidentiel de ce courrier que ni la Commune de Saxon ni ses associés privés ne connaissent.

Voilà pour l'essentiel de ce courrier du 24 septembre 1997.

Lors de l'entretien du 14 janvier 1999 avec la commission de gestion, M. le Conseiller d'Etat nous a apporté en substance la réponse suivante au sujet de ce courrier :

*L'Etat réfléchissait alors si on pouvait, dans le cadre des premières constatations faites en ce qui concerne l'explosion des bénéfécies, trouver une solution qui puisse permettre de gagner déjà en 1998 un montant plus important. Finalement, en accord avec le service, il fut décidé qu'il n'était pas possible de faire une négociation et qu'il fallait carrément entamer le plus vite possible une révision de la loi pour que le canton puisse avoir un meilleur rendement.*

Ces réponses de M. le Conseiller d'Etat n'ont que très partiellement convaincu la commission de gestion.

Des questions notamment les suivantes doivent encore trouver des réponses :

Le courrier du 24 septembre 1997, si l'on en croit son introduction n'est pas né de la volonté d'un seul homme, Me Felley. La lettre débute ainsi : " Comme promis et après avoir sondé avec mes partenaires privés, je suis en mesure de te proposer ce qui suit relativement à une convention fiscale entre l'Etat du Valais et le casino de Saxon ".

Il y a bien dû avoir des approches communes entre l'Etat du Valais et Me Felley sur ce sujet. La question est à éclaircir. En tout cas Me Farquet à la question : "entre l'automne 1997 et le début 1998, suite au chiffre d'affaires réalisé, l'Etat du Valais, M. Schnyder ou l'un de ces collaborateurs vous ont-ils approché afin de revoir les montants des taxes" a répondu : "*la Commune directement ou moi personnellement ont eu plusieurs contacts avec Muller (ancien adjoint du service). Ce qui était dans l'air c'est l'idée de fixer des taxes complémentaires*" il dit aussi savoir que : "*ceux qui encaissent avaient suscité à Schnyder de payer des taxes complémentaires*".

Monsieur Schnyder a fait savoir à la commission de gestion qu'il avait eu à *fin 97 des contacts avec le président de Casino SA en lui indiquant que selon son avis les recettes provenant du casino et revenant sur la base des dispositions légales aux collectivités publiques n'étaient pas suffisantes.*

Lors du débat sur le budget 1998 en séance du lundi 10 novembre 1997 la députation s'est demandée si des recettes demeureraient inexploitées et si des pistes nouvelles devaient être appréhendées..

La réponse de M. le Conseiller d'Etat fut : " *je vous rappelle les taxes sur les véhicules à moteur (...) nous avons également présentés des projets où on aurait pu obtenir des recettes supplémentaires par exemple pour les émoluments* ".

Dans le mémorial des débats sur le budget la commission de gestion n'a trouvé aucune information au Grand Conseil sur des possibilités de revoir les taxes sur les machines à sous. Au moment où la commission des finances demandait une économie de CHF 7'000'000.- au gouvernement sur le budget 1998 il apparaît étonnant d'oublier qu'il y avait des recettes supplémentaires possibles avec la taxe sur les machines à sous (fr 2'000'000.- pour 1997 et fr 3'000'000.- pour 1998) et par contre de se souvenir que le peuple, par un vote, avait refusé une augmentation des taxes sur les véhicules à moteur.

A la session de juin 1998 le message du Conseil d'Etat accompagnant le projet de loi modifiant la loi du 20 janvier 1969 sur la police du commerce est aussi très laxiste sur ce sujet. Il est seulement dit " seule la société d'exploitation de Saxon, dont le revenu brut annuel des jeux dépasse la valeur de départ progressive de fr.5 mio, sera concernée par l'imposition progressive ".

La commission de gestion a demandé au Chef du Département si, sur la base de ces diverses informations fournies par Me Felley, il n'aurait pas été possible d'arriver une demi-année plus vite avec des propositions de révision de la loi sur la police du commerce. M. Schnyder répond *ce sont les retards pris dans la législation fédérale qui ont fait que nous avons proposé la révision au courant de l'année 98. Ceci dit non pas pour nous excuser mais pour expliquer. Il faudrait faire le listing de toutes les dates pour voir si l'Etat aurait pu avancer plus rapidement.*

**A-t-il été donné une réponse de non recevoir au courrier du 24 septembre 1997 de Me Felley ou quelle suite il en fut donné?**

**Le Conseil d'Etat a-t-il été informé des propositions de Me Felley ?**

**Est-il habituel que des courriers concernant directement l'administration soient envoyés au domicile privé ? Si oui sont-ils transmis à l'administration ?**

**Ce courrier, tout comme celui du 3 mars 1998 (voir ci-dessous) n'aurait-il pas pu inciter le Conseil d'Etat à être plus rapide à proposer la modification de l'art 48 bis et ainsi donner plus rapidement à l'Etat de nouvelles ressources économiques?**

#### **4.2.2 Lettre strictement personnelle de Me Felley à M. Dini, Chef du service de l'industrie, du commerce et du travail**

Un courrier strictement confidentiel du 3 mars 1998 de Me Felley fait part au service et au Chef du Département de propositions d'aménagement des taxes sur les machines à sous jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les jeux.

**Pourquoi cette lettre au service de l'industrie, du commerce et du travail n'est pas dans le dossier transmis à la commission de gestion par le service ?**

**Quelle suite fut donnée à ce courrier ? Fut-il porté à la connaissance des députés faisant partie des commissions sur la loi sur le commerce ?**

**Ce courrier fut-il porté à la connaissance de l'Inspection des Finances qui dut établir un rapport sur des propositions de modifications des conventions par Casino de Saxon SA, suite à la décision du Conseil d'Etat en séance du 28 octobre 1998 ? (Le rapport de l'Inspection des Finances fut adressé au Président du Conseil d'Etat le 12 novembre 1998).**

#### **4.2.3 Neutralité du professeur Rapp**

En octobre 1998 le Conseil d'Etat, par l'intermédiaire du Chef de service de l'industrie, du commerce et du travail, a demandé au professeur Rapp une consultation au sujet des mesures à envisager, suite à l'adoption par le Grand Conseil de la modification du 16 septembre 1998 de la loi sur la police du commerce, et d'assurer la poursuite de l'exploitation du Casino de Saxon d'une manière conforme à l'ordre juridique et aux intérêts du Canton.

Le rapport a été délivré au Conseil d'Etat le 1<sup>er</sup> novembre 1998.

Ce rapport a largement contribué à la prise de décision du Conseil d'Etat du 23 décembre 1998.

Sans se prononcer sur la qualité de ce rapport la commission est en droit de se poser des questions sur l'impartialité du professeur Rapp qui entretient des liens privilégiés avec la Loterie Romande dont il fut notamment chargé du rapport juridique à la base du projet de "monopole" que propose la Loterie Romande en matière de casinos. De plus le Chef de service de l'industrie, du commerce et du travail est administrateur de la Romande des jeux.

*Monsieur le Conseiller d'Etat Schnyder pense que "le professeur Rapp ne porte en aucun cas préjudice matériel ou autre dans le traitement du dossier du casino de Saxon étant donné que par exemple ce qui a été demandé à Rapp ce sont des questions très claires sur des aspects juridiques (...) le Conseil d'Etat n'a pas vu de conflit d'intérêts étant donné que sa mission n'a pas été de défendre les jeux, mais de donner une lumière juridique".*

En raison de ces différents liens, Casino SA, le 5 janvier 1999, a demandé la récusation de M. Rapp.

## 5. Conclusions

Arrivés au terme de son mandat, la Commission constate que :

- les bases légales existantes ont été respectées;
- l'autorisation d'exploiter le casino a été délivrée sur la base d'un dossier complexe et entaché d'irrégularités inconnues du Conseil d'Etat (conventions secrètes);
- les buts généraux de l'exploitation ont été amoindris du fait du montage structurel mis en place;
- L'étude des divers documents déposés avec la requête du 14 février 1995 n'a pas été faite avec la vigilance nécessaire en perdant de vue :
  - les mesures de relance touristique et économique,
  - la majorité en main des collectivités publiques;
- la décision d'autorisation d'exploiter le casino de Saxon comporte une confusion entre le Casino SA et la société d'exploitation du casino;
- personne ne prévoyait un développement aussi rapide de l'activité du casino;
- les personnes entendues ont toutes relevé que les mesures prises dans le cadre de la surveillance du casino garantissent une bonne gestion et qu'il n'y a pas eu malversations;
- les loyers exagérés dont une partie bénéficiait aux conventions secrètes ont privé la Société d'Exploitation du Casino SA de revenus importants;
- le Conseil d'Etat n'a pas réagi assez rapidement alors qu'il était au courant des profits importants qui étaient enregistrés au regard des comptes contrôlés par l'Inspection des finances et des correspondances reçues;
- ni la Commission des finances, ni la Commission de gestion n'ont réagi au rapport de l'Inspection des finances de janvier 1998;
- l'expert désigné par le Conseil d'Etat entretient des relations privilégiées avec la Romande des jeux;
- le Grand Conseil a adopté la modification de la loi sur la police du commerce dans la précipitation et ainsi, par le barème décidé, pose le problème "du franc qui tue" à savoir que passé un certain chiffres d'affaires, l'augmentation du taux d'imposition se reporte sur l'ensemble de la masse fiscale imposable et non pas sur la seule tranche supplémentaire. Cette approche fiscale anti-économique est de nature à dissuader l'entrepreneur d'accroître son chiffre d'affaires au-delà d'une certaine limite et, par là-même, prive les collectivités publiques de ressources supplémentaires potentielles
- Le casino de Saxon c'est aussi:
  - 60 places de travail,
  - un revenu très important pour l'Etat du Valais.

Le rapport sur le dossier Casino de Saxon a été accepté par 11 oui, 1 abstention. Un membre s'était récusé.



## 6. Questions ouvertes

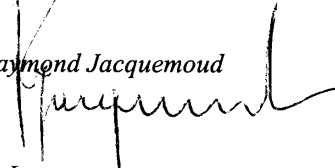
1. Quand un service reçoit un mandat d'exécution de surveillance, comment celui-ci lui est-il défini ?
2. Les contrôles prévus par la décision du 5 juillet 1995 ont-ils été accomplis avec toute la vigilance prévue ?
3. Comment le Conseil d'Etat a-t-il pu donner une autorisation d'exploiter avec une exigence de majorité en main des collectivités publiques, alors que cette même exigence a été rendue impossible par certains articles des statuts de la société d'exploitation ?
4. Comment expliquer les confusions entre la Société Anonyme d'Exploitation du Casino et Casino SA dans l'autorisation d'exploiter ?
5. Le Conseil d'Etat a-t-il eu à titre de comparaison la liste des prix de location des machines à sous des autres casinos suisses ?
6. Il semblerait que le Conseil d'Etat était au courant que Casino SA était propriétaire des bâtiments et non pas la société d'exploitation. Quel sens dès lors devait-on donner à la clause de non affermage ?
7. La vente du terrain de foot de la Commune de Saxon à Casino SA n'est-elle pas contraire à l'esprit de la décision d'autorisation qui voulait favoriser les intérêts publics au lieu des intérêts privés ? Qu'ont fait à cet effet le Département de l'économie publique ainsi que le Département des finances chargés de l'exécution de la présente décision ? Le Conseil d'Etat a-t-il homologué cette vente ?
8. La société d'exploitation du casino a-t-elle soumis à l'approbation du Conseil d'Etat le contrat de bail à conclure jusqu'au 15 février 1999 avec Casino SA ?
9. Est-il possible qu'il y ait des interventions externes sur le dispositif des machines à sous et sur le système informatique de gestion des jeux ?
10. Pour quelles raisons le Conseil d'Etat n'a pas réagi plus tôt alors qu'il était informé des importants profits qui étaient enregistrés en regard des comptes contrôlés par l'IF ?
11. Quelle suite fut donnée au rapport de l'Inspection des finances de janvier 1998 ? Et, dans quel délai ?
12. La lenteur de réaction du service, "le service voulait attendre que la loi fédérale entre en vigueur", dans les corrections à apporter suite au rapport de l'Inspection des finances a-t-il fait perdre de l'argent au Canton ?
13. Le Conseiller d'Etat Schnyder a-t-il donné une réponse de non recevoir au courrier du 24 septembre 1997 de Me Felley ou quelle suite il en fut donnée ? Quand et dans quel cadre ont eu lieu les premiers contacts qui ont abouti à ce courrier ? Le Conseil d'Etat a-t-il été informé des propositions de Me Felley ? Est-il habituel que des courriers concernant directement l'administration soient envoyés au domicile privé ? Si oui, sont-ils transmis à l'administration ?
14. Ce courrier, tout comme celui du 3 mars 1998 (voir ci-dessous) n'aurait-il pas pu inciter le Conseil d'Etat à être plus rapide à proposer la modification de l'art 48 bis LPC et ainsi donner plus rapidement à l'Etat de nouvelles ressources économiques ?
15. Pourquoi la lettre de Me Felley au service de l'industrie, du commerce et du travail n'est pas dans le dossier transmis à la commission de gestion par le service ? Quelle suite fut donnée à ce courrier ? Fut-il porté à la connaissance des députés faisant partie des commissions sur la loi sur la police du commerce ?

16. Ce courrier fut-il porté à la connaissance de l'Inspection des Finances qui dut établir un rapport sur des propositions de modifications des conventions par Casino de Saxon SA, suite à la décision du Conseil d'Etat en séance du 28 octobre 1998 ? (Le rapport de l'Inspection des Finances fut adressé au Président du Conseil d'Etat le 12 novembre 1998).

Sion, le 27 janvier 1999

Le président :

Raymond Jacquemoud



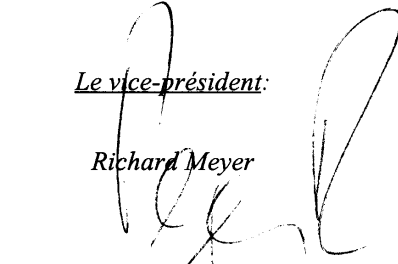
Les rapporteurs :

Jean-Marc Zufferey



Le vice-président :

Richard Meyer



Franziska Rieder-Mengis



## Abréviations

GC	Grand Conseil
CE	Conseil d'Etat
DF	Ancienne dénomination département des finances
DFE	Département des finances et économie
DSI	Département de la sécurité et des institutions
IF	Inspection des finances
HBG	Hotel- und Bädergesellschaft
LLB	AG für Verkehrsbetriebe Leukerbad und Umgebung
CCS	Centrale d'émission des communes suisses

### **Bases légales**

GGO	Gemeindege
LGCAF	Loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton du 24 juin 1980
LPC	Loi sur la police du commerce

# **Annexes**

## Annexe 1

### Personnes rencontrées

- Jean-René Fournier                      Chef du DSI
- Wilhelm Schnyder                      Chef du DFE
- Norbert Fragnière                      Chef du service des affaires intérieures
- Pierre Bonvin                              Chef de l'Administration des finances accompagné de Raphaël Bender chargé des statistiques communales
- Marco Dini                                Chef du Service de l'industrie, du commerce et du travail accompagné de Zumstein Adrian juriste
- Christian Melly                            Chef de l'Inspection des finances
- Andreas Coradi                            Commissaire de la régie
- Pier Felice Barchi                        Commissaire de la régie
- Peter Furger                                Représentant des sociétés liées à Loèche-Les-Bains
- Phillipe Lathion                            Expert désigné par le Conseil d'Etat, contact téléphonique
- Louis Dallèves                            Expert désigné par le Conseil d'Etat, contact téléphonique
- Blaise Knapp                              Expert désigné par le Conseil d'Etat, contact téléphonique
- Léo Farquet                                Président de la Société Anonyme d'Exploitation du Casino de Saxon
- Alain Felley                                Président de Casino SA

