

5524

**MESSAGE**

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale  
à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral restreignant l'ouverture  
et l'agrandissement d'hôtels**

(Du 22 octobre 1948)

Monsieur le Président et Messieurs,

L'arrêté du Conseil fédéral du 20 décembre 1946 restreignant l'ouverture et l'agrandissement d'hôtels, modifié par celui du 29 juin 1948 (RO 62, 1073 et 1948, 769), a effet jusqu'au 31 décembre 1948. Il vous appartient de décider d'ici-là s'il y a lieu de renoncer désormais à toute mesure de protection de notre industrie hôtelière ou au contraire d'édicter des dispositions au moins pour le proche avenir.

Nous avons l'honneur de vous soumettre aujourd'hui un message à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral restreignant l'ouverture et l'agrandissement d'hôtels. Nous nous conformons ainsi à l'arrêté fédéral du 6 décembre 1945 restreignant nos pouvoirs extraordinaires, arrêté qui nous a chargés d'abroger ou de limiter dès que les circonstances le permettront les mesures prises en vertu des pouvoirs extraordinaires. Nous examinerons en outre si ces mesures doivent être incorporées en tout ou en partie dans la législation ordinaire.

**I. APERÇU RÉTROSPECTIF**

Nous vous donnons d'abord un *aperçu des dispositions légales édictées jusqu'à maintenant et des prestations accomplies par la Confédération*, en particulier par l'intermédiaire de la société fiduciaire de l'industrie hôtelière.

Les premières mesures protectrices de l'hôtellerie remontent à la guerre mondiale de 1914/18; elles avaient été prises déjà à l'époque en vertu des pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral. Rappelons l'ordonnance du 2 novembre 1915 relative à la protection de l'industrie hôtelière contre les conséquences de la guerre (RO 31, 333) qui prévoyait un sursis et subordonnait les constructions hôtelières à un permis. Cette ordonnance fut

complétée par l'arrêté du Conseil fédéral du 5 janvier 1917 (RO 33, 1). Les deux actes législatifs susdits furent remplacés par l'ordonnance du 18 décembre 1920 concernant le sursis concordataire, le concordat hypothécaire pour les immeubles affectés à l'industrie hôtelière et l'interdiction de créer des hôtels (RO 36, 865). La validité de cette ordonnance était limitée au 31 décembre 1925. Le 1<sup>er</sup> janvier 1926 entra en vigueur la loi du 16 octobre 1924 restreignant la construction et l'agrandissement d'hôtels (RO 41, 50) qui devait avoir effet jusqu'au 31 décembre 1930, mais qui fut prorogée d'abord par les lois du 26 juin 1930 (RO 46, 535) et du 29 septembre 1933 (RO 50, 1), puis par l'arrêté fédéral du 5 avril 1935 prolongeant l'œuvre de secours en faveur de l'industrie hôtelière suisse (RO 51, 242) et enfin par l'arrêté du Conseil fédéral du 28 décembre 1940 (RO 56, 2119), arrêté fondé sur les pouvoirs extraordinaires accordés au Conseil fédéral pendant la seconde guerre mondiale. La loi de 1924 cessa ainsi d'avoir effet le 31 décembre 1941. Mais l'obligation de demander un permis subsista en vertu de l'arrêté du Conseil fédéral du 19 décembre 1941 restreignant l'ouverture et l'agrandissement d'hôtels ou d'établissements similaires (RO 57, 1546), qui fut remplacé par l'arrêté du Conseil fédéral en vigueur du 20 décembre 1946/29 juin 1948 restreignant l'ouverture et l'agrandissement d'hôtels (RO 62, 1073 et 1948, 769).

Les mesures juridiques (sursis, concordat) étaient en outre prévues spécialement par l'arrêté du Conseil fédéral du 30 septembre 1932 réglant la procédure de concordat hypothécaire pour l'industrie hôtelière et la broderie (RO 48, 667), modifié par l'arrêté fédéral du 27 mars 1934 portant extension des mesures juridiques applicables à l'industrie hôtelière et à la broderie (RO 50, 249), ainsi que par l'arrêté fédéral du 21 juin 1935 instituant des mesures juridiques temporaires en faveur de l'industrie hôtelière et de la broderie (RO 51, 473) et par l'arrêté fédéral du 21 décembre 1938 prorogeant les mesures juridiques temporaires en faveur de l'industrie hôtelière et de la broderie (RO 54, 962). Le Conseil fédéral prit ensuite plusieurs arrêtés en vertu de ses pouvoirs extraordinaires, savoir l'ordonnance du 3 novembre 1939 instituant un sursis en faveur de l'industrie hôtelière et de la broderie (RO 55, 1368), l'ordonnance du 22 octobre 1940 instituant des mesures juridiques temporaires en faveur de l'industrie hôtelière et de la broderie (RO 56, 1723), l'ordonnance de même titre du 19 décembre 1941 (RO 57, 1529), l'arrêté du Conseil fédéral du 28 mai 1942 modifiant l'ordonnance qui institue des mesures juridiques temporaires en faveur de l'industrie hôtelière et de la broderie (RO 58, 499), arrêté qui étendit le secours de la société fiduciaire de l'industrie hôtelière aux instituts et pensionnats, enfin l'arrêté du Conseil fédéral du 17 décembre 1943 prorogeant les mesures juridiques temporaires en faveur de l'industrie hôtelière et de la broderie (RO 59, 985). La série se termine par la loi en vigueur du 28 septembre 1944 instituant des mesures juridiques en faveur de l'industrie hôtelière et de la broderie (RO 60, 845).

La Confédération ne s'est pas bornée à édicter des dispositions légales en faveur de l'hôtellerie, mais elle a contribué financièrement à l'œuvre de secours au moyen de sommes très considérables. Elle a mis en effet à la disposition de la société fiduciaire de l'industrie hôtelière :

	Millions de francs
par l'arrêté fédéral du 16 avril 1921 concernant la participation de la Confédération à la création de la société fiduciaire suisse de l'industrie hôtelière (RO 37, 309) . . . . .	2,5
par l'arrêté fédéral du 30 juin 1922 concernant l'allocation d'une subvention à la société fiduciaire de l'industrie hôtelière (RO 38, 446). . . . .	5
par l'arrêté fédéral du 15 octobre 1924 concernant l'allocation d'une deuxième subvention à la société fiduciaire de l'industrie hôtelière (RO 40, 455) . . . . .	3
par l'arrêté fédéral du 30 septembre 1932 concernant l'aide de la Confédération aux entreprises hôtelières victimes de la crise (RO 48, 505) . . . . .	3,5
par l'arrêté fédéral du 5 avril 1935 prolongeant l'œuvre de secours en faveur de l'industrie hôtelière suisse (RO 51, 242)	6
en outre par deux arrêtés fondés sur les pouvoirs extraordinaires, savoir :	
l'arrêté du Conseil fédéral du 28 décembre 1940 prolongeant l'œuvre de secours en faveur de l'industrie hôtelière suisse (RO 56, 2119) . . . . .	4
et l'arrêté du Conseil fédéral du 24 février 1942 ouvrant un crédit aux fins de prolonger l'œuvre de secours en faveur de l'industrie hôtelière suisse (RO 58, 175) . . . . .	5
Total	29

De plus, un arrêté du Conseil fédéral non publié du 28 décembre 1945 a mis à la disposition du département de l'économie publique pour les années 1945 à 1949 une somme totale de 65 millions de francs, la société fiduciaire de l'industrie hôtelière ayant estimé à 13 millions de francs le montant nécessaire annuellement aux assainissements d'hôtels. Cette somme ne sert à accorder que des prêts garantis. On avait pensé au début que 6 millions seraient absorbés chaque année par les désendettements d'hôtels et 7 millions par les rénovations hôtelières. Mais jusqu'au printemps 1948, c'est-à-dire dans les 3 $\frac{1}{4}$  premières années de la période de cinq ans prévue, la société fiduciaire de l'industrie hôtelière n'a demandé que 12 millions de francs; elle estime que pour exécuter entièrement l'œuvre de désendettement et de rénovation, il faudra plus que cinq ans, et c'est pourquoi elle aimerait pouvoir mettre à contribution le crédit de 65 millions

même après 1949; le Conseil fédéral devra se prononcer ultérieurement sur ce point.

La société fiduciaire de l'industrie hôtelière a perçu non seulement des subventions à fonds perdu, mais elle a transféré à l'hôtellerie sous forme de prêts et d'avances la plus grande partie des sommes qu'elle a reçues de la Confédération, en sorte qu'on peut s'attendre dans bien des cas au remboursement de ces sommes.

L'exposé suivant rend compte de l'emploi des 29 millions de francs mentionnés ci-dessus et des 12 millions prélevés sur le crédit global de 65 millions qui ont été mis à la disposition de la société fiduciaire:

La société fiduciaire de l'industrie hôtelière a perçu à titre de subvention à fonds perdu pendant la première période de son activité en 1922 et 1924 6 millions de francs et de 1932 à 1942 15,5 millions. De ces 21,5 millions, 2,2 millions ont été remboursés à la Confédération de 1927 à 1930, de sorte que le montant de ses subventions peut être fixé à 19,3 millions net. De ce montant 9,1 millions ont été passés par pertes et profits jusqu'à fin 1947, soit 6,4 millions pour pertes sur prêts, ainsi que sur débiteurs et créances d'intérêts, 1,3 million pour versements à fonds perdu à des hôtels désaffectés et 1,4 million pour les frais d'administration non couverts par les intérêts encaissés. Les 10,2 millions restants figurent encore au bilan de la société fiduciaire de l'industrie hôtelière, soit 8,5 millions sous la forme de prêts non remboursés et 1,7 million à titre de montant disponible. Au moyen des subventions qui lui ont ainsi été versées, la société fiduciaire de l'industrie hôtelière a octroyé à l'hôtellerie depuis 1922 des prêts pour une somme totale de 22,3 millions de francs, dont 8,4 millions ont été remboursés et 5,4 millions perdus, en sorte que la somme susdite de 8,5 millions constitue encore le solde non rentré.

En plus de ces subventions fédérales à fonds perdu au montant de 19,3 millions de francs, la société fiduciaire a encore reçu, abstraction faite de la participation de la Confédération à son capital social, pour 17 millions de prêts à accorder à l'hôtellerie. Cinq de ces millions datent des années 1940 et 1944; la société fiduciaire en a utilisé 3,4 pour accorder des avances garanties par hypothèque légale destinées à des crédits d'exploitation et à l'extinction d'intérêts et d'impôts, en sorte que le solde de 1,6 million est encore disponible. Les autres prêts de 12 millions de francs consentis par la Confédération à la société fiduciaire ont été prélevés sur un crédit que le Conseil fédéral a ouvert au département de l'économie publique à la charge du compte capital de la Confédération en vertu de la loi du 28 septembre 1944 instituant des mesures juridiques en faveur de l'industrie hôtelière et de la broderie. Jusqu'à fin 1947, la société fiduciaire a affecté ces 12 millions au versement d'avances garanties par hypothèque légale en premier rang pour des rénovations d'hôtels (5,4 millions) et au désendettement d'hôtels (près de 5 millions).

Avant d'entreprendre la vaste œuvre de désendettement et de rénovation de l'hôtellerie qui ressort de ces chiffres, la société fiduciaire avait déjà apporté une aide efficace à cette industrie en prenant pour 9 millions de francs de titres de gage en premier rang, amortissables en quinze annuités, conformément à l'arrêté fédéral du 21 juin 1935 instituant des mesures juridiques temporaires en faveur de l'industrie hôtelière et de la broderie, qui a cessé d'avoir effet le 31 décembre 1940. Les sommes payées en échange de ces titres servirent généralement à l'extinction d'intérêts hypothécaires échus. A fin 1947, il existait encore pour 5,7 millions de francs de ces titres de gage amortissables, soit pour 3,1 millions dans le propre portefeuille de la société fiduciaire à titre de placement de ses disponibilités et pour 2,6 millions auprès de l'administration fédérale des finances.

L'hôtellerie a aussi été encouragée et soutenue indirectement grâce aux subventions fédérales versées à l'office central suisse du tourisme, grâce aux réductions de prix accordées par les chemins de fer et autres entreprises de transport de 1933 à 1941 sur les billets de chemin de fer suisses achetés à l'étranger, grâce au remboursement partiel des droits de douane sur la benzine consommée par les automobilistes étrangers, grâce à la participation financière à la création d'occasions de travail (programme 1939) et au plan d'équipement des stations touristiques, enfin grâce à diverses œuvres de propagande.

Au total, les dépenses de la Confédération pour toutes les mesures dont l'hôtellerie a bénéficié directement ou indirectement se montent à 79 millions de francs en nombre rond, comme l'indique la récapitulation ci-après :

	Millions de francs
Développement du tourisme de 1918 à 1947' . . . . .	32
Créations d'occasions de travail en matière de tourisme dès 1939 . . . . .	4
Rénovations et réparations d'hôtels depuis 1939 . . . . .	7
Subventions à la société fiduciaire de 1922 à 1942 . . . . .	19
Prêts à la société fiduciaire en 1940 et 1942. . . . .	5
Prêts à la société fiduciaire en vertu de la loi du 28 septembre 1944 et de l'arrêté du Conseil fédéral du 28 décembre 1945 . . . . .	12
Total	<u>79</u>

Pour plus de détails, nous renvoyons à l'exposé historique, juridique et économique que l'ancien juge fédéral Jäger, sans doute l'un des hommes les mieux versés dans la matière, a terminé peu avant sa mort : « Die Schweizerische Hotel-Treuhand-Gesellschaft 1921 bis 1946. 25 Jahre Krise der schweizerischen Hotelindustrie und ihre Ueberwindung mit Hilfe des Bundes. »

## II. LA SITUATION ACTUELLE DE L'INDUSTRIE HOTELIÈRE

Les données statistiques relatives aux comptabilités de 582 entreprises (comprenant 653 hôtels et 47004 lits payants) que la société fiduciaire a vérifiées en 1946 indiquent le bilan suivant (cf. 24<sup>e</sup> rapport de gestion de la société, p. 28):

Pour-cent				
		<b>ACTIF</b>		
		Placements:	Fr.	Fr.
76,4		Immeubles . . . . .	294 696 203	
11,8	88,2	Meubles . . . . .	<u>45 425 846</u>	340 122 049
		Fonds d'exploitation:		
3,0		Stocks . . . . .	11 614 532	
1,5		Papiers-valeurs . . . . .	5 547 634	
3,0		Disponibilités . . . . .	11 581 943	
2,0	9,5	Divers . . . . .	<u>7 765 375</u>	36 509 484
			Fortune totale	376 631 533
	97,7	Excédent passif . . . . .		<u>8 943 978</u>
	2,3			<u>385 575 511</u>
	100,0	<b>PASSIF</b>		
		Engagements à long terme:		
68,1		Créances hypothécaires . . . . .	262 601 922	
2,0		Prêts garantis par gages mobiliers	7 793 671	
0,3		Prêts garantis par cautionnement	1 036 417	
2,1		Prêts en blanc . . . . .	8 196 548	
0,3	72,8	Dettes bénéficiant d'un sursis . .	<u>1 229 986</u>	230 858 544
		Engagements à court terme:		
2,9		Crédits divers (fournisseurs, etc.)	11 152 359	
0,1		Impôts arriérés . . . . .	504 980	
1,5		Intérêts échus . . . . .	5 722 101	
0,1		Prorata d'intérêts . . . . .	385 376	
0,4	5,0	Divers . . . . .	<u>1 618 859</u>	19 383 675
	77,8	Total des fonds étrangers . . . . .		300 242 219
		Capital propre et réserves:		
18,2		Capital . . . . .	69 959 743	
1,2		Réserves . . . . .	<u>4 646 982</u>	
	19,4	Total des fonds propres . . . . .		74 606 725
	2,8	Réévaluation des valeurs . . . . .		<u>10 726 567</u>
	100,0			385 575 511

Les caractéristiques de ce bilan sont, à l'actif, les placements immobiliers et le manque de liquidité et, au passif, le montant élevé des dettes et la disproportion entre les fonds propres et les fonds étrangers.

Il n'est pas sans intérêt de donner en outre quelques indications sur l'amortissement des dettes effectué depuis l'automne 1932 avec l'aide de la société fiduciaire. Grâce aux amortissements de 99 841 373 francs, les charges au montant de 450 657 790 francs ont pu être réduites à 350 816 417 francs. Alors qu'avant l'assainissement, la dette moyenne se montait à 10 543 francs par lit payant, elle n'atteignait plus que 8 208 francs à fin 1947, la diminution étant ainsi de 2336 francs par lit.

Notre industrie hôtelière ne peut pas encore se passer d'aide. D'après les constatations faites par le bureau fédéral de statistique, le nombre des nuitées a augmenté, il est vrai, de 2,2 millions en 1947 sur un total de 23 millions, supérieur de 10,6 pour cent à celui de 1946. Mais le taux d'occupation de tous les lits disponibles n'a été en 1947 que de 35,5 pour cent et de 32,1 pour cent en 1946. Il faut aussi considérer que le trafic des paiements en matière de tourisme est soumis à des restrictions et que la plupart des Etats limitent à l'extrême l'octroi de devises destinées à des voyages à l'étranger. En outre, nos voisins immédiats, soit l'Allemagne, l'Autriche, la France et l'Italie, multiplient les efforts pour reconquérir leurs positions d'avant-guerre dans le tourisme non seulement européen, mais aussi intercontinental.

L'avenir du tourisme est encore incertain. Rappelons le fort recul constaté pendant la saison d'hiver 1947/48 par suite de la suppression en Angleterre des devises pour les séjours de vacances à l'étranger. Pendant les mois de décembre, janvier et février, le nombre des nuitées concernant la clientèle étrangère diminua de 8,6 pour cent, en sorte que la proportion relative à cette clientèle dans le taux d'occupation des lits en général est tombée de 38,2 pour cent à 36,2 pour cent (en hiver 1937/38 56%).

Ces quelques chiffres suffisent à démontrer qu'on ne doit pas se faire d'illusions sur la possibilité pour l'industrie hôtelière de se tirer d'affaire par ses propres moyens. La saison d'été de l'année courante n'a pas non plus répondu à l'espoir qu'on avait de voir l'hôtellerie suisse progresser constamment; on doit mentionner en particulier le fait que l'hôtellerie saisonnière enregistre en maints endroits, par rapport à l'année 1947, un recul de la fréquentation.

### III. LE RÉGIME EN VIGUEUR

Sont aujourd'hui déterminants les deux actes législatifs que nous avons cités: la loi du 28 septembre 1944 instituant des mesures juridiques en faveur de l'industrie hôtelière et de la broderie, compte tenu de notre arrêté du 11 décembre 1947 prorogeant des délais en matière de mesures juridiques pour l'industrie hôtelière et la broderie; l'arrêté du Conseil fédéral du 20 décembre 1946 restreignant l'ouverture et l'agrandissement d'hôtels, modifié et complété par celui du 29 juin 1948.

La loi prévoit les mesures ci-après qui peuvent être accordées à un propriétaire d'hôtel:

- 1° Le sursis;
- 2° La réduction du taux de l'intérêt des créances de capital;
- 3° Le bénéfice de l'intérêt variable dépendant des résultats de l'exploitation;
- 4° La remise et l'extinction de dettes chirographaires, d'intérêts, d'impôts et de contributions, ainsi que de créances hypothécaires de capital non couvertes.

En faveur des fermiers d'hôtels la loi prévoit la remise ou le sursis au paiement des fermages.

Elle permet en principe d'appliquer aussi les mesures susdites aux instituts privés d'éducation et aux pensionnats; elle régit analogiquement l'industrie de la broderie.

Quant à l'arrêté du Conseil fédéral du 20 décembre 1946, il subordonnait dans toute la Suisse à un permis la construction, l'ouverture et l'agrandissement d'hôtels, les pensions et les entreprises analogues leur étant assimilées, mais non les instituts d'éducation (internats), les pensionnats et les pensions d'enfants. Le permis était subordonné à des conditions différentes suivant que l'hôtel était situé dans une région touristique ou dans le reste de la Suisse. Dans les régions touristiques, le requérant devait présenter une justification financière suffisante et, en outre, rendre plausible le besoin d'ouvrir ou d'agrandir l'hôtel. Dans le reste du pays, il suffisait de produire une justification financière. Par notre arrêté du 29 juin 1948, nous avons supprimé la justification financière, de sorte que la construction et l'agrandissement d'hôtels ne sont plus subordonnés à aucun permis dans les régions non considérées comme touristiques. Nous avons ainsi atténué sur ce point les mesures fondées sur nos pouvoirs extraordinaires (cf. XXIV<sup>e</sup> rapport sur l'exercice des pouvoirs extraordinaires, FF 1948, II, 1102).

Si les mesures juridiques en faveur de l'hôtellerie et les dispositions restreignant la construction d'hôtels ont toujours été prises parallèlement, elles n'ont cependant pas été juridiquement coordonnées au point qu'une aide financière ne pourrait être accordée qu'aux hôtels construits avec le permis de l'autorité. Même la loi du 28 septembre 1944 ne fait pas allusion aux ressources financières de l'Etat; elle ne confère intentionnellement aucun droit aux subventions fédérales. Le conseil d'administration de la société fiduciaire, auquel le Conseil fédéral peut donner des instructions, fixe les conditions de l'aide que la société fiduciaire accorde au moyen des sommes mises à sa disposition par la Confédération. Rien n'empêche par conséquent d'ordonner que les subventions fédérales ne soient utilisées que dans les régions encore soumises à la clause du nombre normal. L'arrêté du Conseil fédéral du 29 juin 1948 prévoit expressément (art. 10*bis*) que

la société fiduciaire n'accordera désormais aux entreprises situées hors des régions touristiques aucun prêt destiné à éteindre des créances hypothécaires de capital non couvertes conformément aux articles 36 et suivants de la loi du 28 septembre 1944 instituant des mesures juridiques en faveur de l'industrie hôtelière et de la broderie, ni aucune indemnité à des hôtels désaffectés. En revanche, des prêts destinés à des rénovations peuvent encore être accordés; ils ne présentent d'ailleurs aucun risque puisqu'ils doivent être garantis par une hypothèque primant toutes les autres et ne pas dépasser en tout 20 pour cent des charges qui grèvent l'immeuble.

#### IV. LE STATUT FUTUR DE L'INDUSTRIE HOTELIÈRE

C'est à raison que le régime du permis obligatoire et l'œuvre de secours sont considérées comme complémentaires. Nous estimons avec la société fiduciaire qu'après tous les efforts accomplis pendant des décennies en faveur de l'hôtellerie à grand renfort de subventions fédérales, il n'est pas possible de renoncer entièrement au régime du permis à l'expiration de l'arrêté du Conseil fédéral du 20 décembre 1946/29 juin 1948. Conformément au statut en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1948, la formalité du permis devrait être maintenue au moins en faveur de l'hôtellerie saisonnière des régions spécifiquement touristiques d'étrangers et de vacances (abstraction faite des grandes villes). Etant données les sommes considérables qui sont consacrées au développement du tourisme en général et à l'aide à l'hôtellerie en particulier, il va de soi que la Confédération ne peut pas se désintéresser du sort des entreprises hôtelières et qu'elle doit veiller à ce que des spéculations ne compromettent pas la situation de cette branche de l'économie. Il est permis d'admettre que le coût élevé des matériaux empêche actuellement les constructions inconsidérées, et c'est pourquoi on peut renoncer complètement désormais à la formalité de la justification financière même dans les régions touristiques. Consultés sur ce point par le département de justice et police, 6 cantons seulement (Berne, Schwyz, St-Gall, Argovie, Valais et Neuchâtel) ont recommandé le maintien de la justification financière, tandis que 6 autres (Lucerne, Glaris, Zoug, Thurgovie, Tessin et Vaud) se sont prononcés dans le sens contraire, les 11 autres ayant approuvé à titre général l'avant-projet sans justification financière. Celle-ci n'a jamais eu de portée pratique essentielle. En revanche, la clause du nombre normal doit être maintenue. Si l'on entendait revenir à la liberté complète, il faudrait aussi que les hôteliers ne veuillent et ne puissent plus solliciter l'aide financière de la Confédération.

Quant aux entreprises à soumettre à la formalité du permis, on peut s'en tenir au régime actuel. Nous ne croyons pas nécessaire d'y astreindre de nouveau les instituts d'éducation. Sans méconnaître nullement leur rôle, on peut pourtant affirmer que dans l'économie générale du pays ils n'ont pas la même importance que l'hôtellerie.

Une autorité cantonale sera, comme actuellement, compétente pour statuer sur les demandes de permis, sous réserve de recours au Conseil fédéral.

Il nous paraît nécessaire que la validité du nouveau statut soit limitée, et c'est pourquoi nous vous proposons un arrêté fédéral de portée générale. Il se justifie à un double point de vue d'en limiter la durée d'application: On peut espérer d'abord que l'industrie hôtelière sera de nouveau en mesure dans quelques années de se tirer d'affaire elle-même sans mesures protectrices spéciales, car le principe de la liberté de commerce et d'industrie figure toujours en tête des articles d'ordre économique de notre constitution (art. 31, 1<sup>er</sup> al., Cst.). En outre, la limitation de la validité du nouvel arrêté fédéral aura une certaine valeur éducative envers les hôteliers qui pourraient être portés à trop se reposer sur l'intervention de l'Etat. Il faut en effet leur faire entendre d'emblée que cette intervention ne durera pas indéfiniment, mais qu'ils doivent au contraire employer leurs propres forces et leurs propres ressources pour rendre leurs entreprises viables non seulement aux époques de prospérité, mais aussi pendant les périodes de stagnation des affaires.

## V. COMMENTAIRE DU PROJET

Le *titre* est pareil à celui de l'arrêté du Conseil fédéral du 20 décembre 1946/29 juin 1948, sauf que les mots « arrêté du Conseil fédéral » sont naturellement remplacés par « arrêté fédéral ».

Le *préambule* mentionne non plus les pouvoirs extraordinaires, mais l'article 31 *bis* de la constitution.

L'*article premier* correspond à celui de l'arrêté du Conseil fédéral.

L'*article 2* est de même conforme pour l'essentiel à la disposition en vigueur. Mais comme la formalité du permis n'est applicable que dans les régions touristiques, il précise que cette formalité doit aussi être observée en cas de transfert d'un hôtel à l'intérieur d'une région touristique ou dans une telle région.

L'*article 3* dispose que le Conseil fédéral désigne les régions touristiques. La liste de ces régions ne figurera donc plus dans l'arrêté fédéral lui-même. Pendant la durée d'application de l'arrêté, nous aurons ainsi la possibilité soit de soumettre à la formalité du permis de nouvelles régions, soit au contraire de retrancher de la liste certaines régions au cas où il se justifierait de ne plus les considérer comme touristiques.

D'après les indications que les gouvernements cantonaux nous ont données jusqu'à maintenant, les régions touristiques seraient les suivantes:

- a. Dans le canton de Berne, les districts d'Oberhasli, Interlaken, Frutigen, Obersimmental, Niedersimmental, Saanen et Thoune;

- b. Dans le canton de Lucerne, la ville de Lucerne, ainsi que les communes de Horw, Meggen, Greppen, Weggis et Vitznau;
- c. Le canton d'Uri;
- d. Dans le canton de Schwyz, les communes de Schwyz, Ingenbohl, Oberiberg, Unteriberg, Morschach, Gersau, Lachen, Einsiedeln, Küssnacht et Feusisberg, ainsi que les parties du Rigi situées dans la commune d'Arth;
- e. Le canton d'Unterwald-le-Haut;
- f. Le canton d'Unterwald-le-Bas;
- g. Dans le canton de Glaris, la commune de Braunwald;
- h. Dans le canton de Zoug, les communes d'Oberägeri et d'Unterägeri;
- i. Dans le canton de Bâle-Campagne, la commune de Langenbruck;
- k. Dans le canton de St-Gall, les communes de Wildhaus, Nesslau, Stein, Alt St. Johann, Amden, Flums, Pfäfers et Ragaz;
- l. Dans le canton des Grisons, les communes de Vaz/Obervas en ce qui concerne Lenzerheide/Lai, Alvaneu, Bergün/Bravuogn sans Latsch ni Stugl/Stuls, Wiesen, Bivio, Savognin, Poschiavo en ce qui concerne le Prese, Vals, Obersaxen, Feldis/Veulden, Tenna, Avers en ce qui concerne Avers-Cresta, Splügen, Andeer, Flims, Tarasp, Samnaun, Scuols/Schuls, Davos, Klosters, St. Antönien-Ascharina, St. Antönien-Castels, St. Antönien-Rüti, Seewis i. P., toutes les communes du cercle de la Haute-Engadine, Mesocco en ce qui concerne San Bernardino, Müstair, Sta. Maria i. M., Churwalden, Parpan, Tschierschen, Arosa, Breil/Brigels, Disentis/Mustèr, Medel (Lucmagn), Tavetsch;
- m. Dans le canton d'Argovie, les communes de Baden, Ennetbaden, Möhlin, Mumpf, Rheinfelden, Schinznach-Bad, Seengen et Zurzach;
- n. Le canton du Tessin;
- o. Dans le canton de Vaud les districts d'Aigle, Pays-d'Enhaut, Vevey, Lavaux, Lausanne à l'exception de la commune de Lausanne, Morges, Rolle et Nyon;
- p. Le canton du Valais.

Nous n'établirons définitivement la liste prévue à l'article 3 du projet d'arrêté qu'après que la société fiduciaire et les deux associations principalement intéressées, soit la fédération suisse du tourisme et la société suisse des hôteliers, se seront aussi prononcées sur les propositions des cantons.

Etant donnée la suppression de la justification financière, l'article 4 prévoit que l'octroi du permis est subordonné à la seule condition que le requérant rende plausible le besoin d'ouvrir ou d'agrandir un hôtel.

Les articles 5 à 10 correspondent à ceux de l'arrêté en vigueur.

*L'article 11* est la conséquence de la suppression de la formalité du permis dans les régions non touristiques. L'ouverture d'hôtels ne sera dorénavant régie dans ces régions que par les dispositions du droit cantonal et aucune indemnité ne pourra plus être accordée à ceux qui seraient désaffectés. Car il serait illogique que la société fiduciaire accorde de telles indemnités dès l'instant où la construction d'hôtels est de nouveau entièrement libre du point de vue du droit fédéral.

En ce qui concerne les prêts selon les articles 36 à 51 de la loi du 28 septembre 1944, la nouvelle disposition n'a pas une portée aussi étendue que l'article 10bis actuel (ACF du 29 juin 1948) qui interdit à la société fiduciaire d'accorder aux entreprises situées hors des régions touristiques aucun prêt destiné à éteindre des créances hypothécaires de capital non couvertes. La société fiduciaire nous a exposé que cette solution est trop rigoureuse et engendre des injustices, car on admet comme naturel depuis plus d'un quart de siècle que tout hôtelier réunissant les conditions personnelles et matérielles requises puisse bénéficier de cette aide dans la Suisse entière. D'après le projet, l'octroi de prêts ne sera interdit qu'aux entreprises qui seront ouvertes ou sensiblement agrandies en dehors des régions touristiques après l'entrée en vigueur du nouvel arrêté.

Nous savons que nos propositions sont approuvées par la société fiduciaire qui est le mieux renseignée sur la situation et les besoins pratiques de l'hôtellerie. On pourrait se demander si l'octroi de prêts ne devrait pas aussi être interdit aux nouveaux hôtels ouverts dans les régions touristiques. Mais nous estimons avec la société fiduciaire que les atténuations proposées dans le projet devraient suffire.

Quant à l'octroi d'avances destinées à des rénovations, rien n'est changé au régime en vigueur; aussi ces avances ne sont-elles pas mentionnées à l'article 11.

*L'article 12* correspond à l'article 11 actuel, sauf que nous avons supprimé le passage prévoyant que la compétence des autorités cantonales est déterminée par la législation cantonale, ce qui est évident.

*Article 13.* L'alinéa 1<sup>er</sup> limite la durée d'application de l'arrêté, qui aura effet jusqu'au 31 décembre 1951, c'est-à-dire pendant trois ans. La société fiduciaire préférerait que sa validité fût fixée à cinq ans au lieu de trois, mais trois ans devraient suffire. Si la situation économique l'exigeait et que les conditions prévues par l'article 31bis, 3<sup>e</sup> alinéa de la constitution soient remplies, l'Assemblée fédérale pourra proroger l'arrêté dans trois ans. Une telle prorogation ne pourrait intervenir que sous la forme d'un arrêté fédéral de portée générale, qui serait aussi soumis au referendum facultatif.

L'alinéa 2 contient la clause usuelle relative au referendum et prévoit que nous fixerons la date de l'entrée en vigueur de l'arrêté. Nous espérons

que le projet pourra être voté par les deux chambres pendant la session de décembre, en sorte que l'arrêté fédéral pourrait entrer en vigueur immédiatement après l'expiration du délai de referendum, si possible le 1<sup>er</sup> avril 1949. Dans l'intervalle, l'arrêté actuellement en vigueur, du 20 décembre 1946/29 juin 1948, devrait être prorogé de trois mois.

Nous vous recommandons d'adopter le projet d'arrêté fédéral ci-annexé et nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 22 octobre 1948.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le président de la Confédération,*

**CELIO**

*Le vice-chancelier,*

**Ch. OSER**

(Projet)

## ARRÊTÉ FÉDÉRAL

restreignant

### P'ouverture et l'agrandissement d'hôtels

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'article 31 *bis* de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 22 octobre 1948,

*arrête:*

#### Article premier

<sup>1</sup> Dans les régions principalement touristiques la construction, l'ouverture et l'agrandissement d'hôtels sont subordonnés à un permis de l'autorité compétente.

<sup>2</sup> Sont aussi réputés hôtels au sens du présent arrêté les pensions et les entreprises analogues tels que les « apartment-houses », les homes de vacances et les établissements de bains, mais non les instituts d'éducation (internats), les pensionnats et les pensions d'enfants.

#### Art. 2

<sup>1</sup> Sont assimilés à une ouverture l'emploi comme hôtel d'un bâtiment affecté précédemment à d'autres fins, ainsi que la modification du genre d'exploitation et le transfert d'un hôtel à l'intérieur d'une région touristique ou dans une telle région.

<sup>2</sup> Toute augmentation du nombre des lits payants est considérée comme agrandissement.

#### Art. 3

Après avoir consulté les gouvernements cantonaux, la société fiduciaire de l'industrie hôtelière, la fédération suisse du tourisme et la société suisse des hôteliers, le Conseil fédéral désigne les régions qui sont considérées comme touristiques au sens de l'article 1<sup>er</sup>.

#### Art. 4

Le permis est accordé si le requérant rend plausible le besoin d'ouvrir ou d'agrandir un hôtel.

## Art. 5

<sup>1</sup> La demande de permis doit être adressée à l'autorité cantonale, qui statue après enquête et après avoir consulté l'autorité communale et, dans les cas importants, la société fiduciaire de l'industrie hôtelière.

<sup>2</sup> Le permis peut être accordé partiellement ou conditionnellement.

<sup>3</sup> L'autorité cantonale rend une décision écrite et motivée, dont l'expédition complète est notifiée au requérant, à l'autorité communale, à la société fiduciaire et à la société suisse des hôteliers.

## Art. 6

<sup>1</sup> La décision de l'autorité cantonale peut être attaquée par voie de recours au Conseil fédéral selon les articles 125 et suivants de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943.

<sup>2</sup> Le droit de recours appartient au requérant, à l'autorité communale, à la société fiduciaire et à la société suisse des hôteliers.

## Art. 7

Une demande de permis rejetée ne peut être renouvelée que si le requérant prouve que l'état de fait a changé.

## Art. 8

<sup>1</sup> Celui qui, sans permis, construit, ouvre, exploite, agrandit ou transfère un hôtel, ou modifie le genre d'exploitation,

celui qui, sans permis, emploie comme hôtel un bâtiment affecté précédemment à d'autres fins,

celui qui ne respecte pas les conditions auxquelles le permis a été subordonné,

est passible de l'amende.

<sup>2</sup> La poursuite et le jugement des infractions incombent aux cantons.

## Art. 9

<sup>1</sup> Les autorités cantonales sont tenues d'empêcher la construction et l'exploitation d'hôtels qui ne sont pas au bénéfice d'un permis.

<sup>2</sup> Les hôtels exploités sans permis seront fermés dans un délai convenable, à moins que le permis ne soit accordé subséquemment.

## Art. 10

Les hôtels au bénéfice d'un permis en vertu du présent arrêté restent soumis à la législation cantonale.

## Art. 11

<sup>1</sup> La société fiduciaire de l'industrie hôtelière n'accordera désormais aux entreprises situées hors des régions touristiques énumérées à l'article 3, aucune indemnité pour désaffectation d'un hôtel.

<sup>2</sup> Dans les régions où la formalité du permis n'est plus applicable, elle n'accordera aux propriétaires d'hôtels construits ou sensiblement agrandis après l'entrée en vigueur du présent arrêté aucun prêt destiné à éteindre des créances hypothécaires de capital non couvertes conformément aux articles 36 à 51 de la loi du 28 septembre 1944 instituant des mesures juridiques en faveur de l'industrie hôtelière et de la broderie (\*).

## Art. 12

<sup>1</sup> L'exécution du présent arrêté incombe en premier lieu aux autorités cantonales.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral exerce la haute surveillance sur l'exécution du présent arrêté. Il peut édicter des dispositions d'application d'ordre général et prendre des mesures pour assurer l'exécution de décisions passées en force.

## Art. 13

<sup>1</sup> Le présent arrêté aura effet jusqu'au 31 décembre 1951.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral le publiera conformément à la loi du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux et il fixera la date de son entrée en vigueur.

---

(\*) RO 60, 845.

## **MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral restreignant l'ouverture et l'agrandissement d'hôtels (Du 22 octobre 1948)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1948
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	43
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5524
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.10.1948
Date	
Data	
Seite	469-484
Page	
Pagina	
Ref. No	10 091 314

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.