

Message
du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale
concernant la modification de la loi fédérale
sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie
et aux stations de villégiature

(Du 8 mai 1974)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de modification de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature (loi sur le crédit à l'hôtellerie).

1 Préambule

La modification de la loi sur le crédit à l'hôtellerie est proposée dans le cadre des efforts visant à concrétiser la conception générale de la Confédération pour le développement économique des régions de montagne. Sous sa nouvelle forme, cette loi doit compléter les mesures prises en vertu de la loi sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (LIM) et permettre d'améliorer les conditions qu'offrent ces régions selon la politique de réforme des structures entreprise sur le plan régional de la Confédération. Simultanément, il convient d'apporter à la loi, compte tenu des expériences faites lors de son application, quelques améliorations qui vaudront pour toutes les régions touristiques.

2 Généralités

21 Principes régissant la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966

Avant la seconde guerre mondiale et pendant ce conflit, la Confédération a pris un grand nombre de mesures de caractère exclusivement temporaire. Puis, vers la fin des années cinquante, une nouvelle idée s'est de plus en plus imposée. Selon cette idée, il fallait chercher à obtenir que les bailleurs traditionnels de fonds de l'hôtellerie, à savoir des banques, satisfassent de nouveau davantage ses besoins de crédits. Dans son message à l'Assemblée fédérale du

28 décembre 1965 (FF 1965 III 600) concernant le projet d'une loi fédérale sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature, le Conseil fédéral soulignait cependant qu'il importait, compte tenu de l'ampleur des capitaux investis dans l'hôtellerie saisonnière et de la forte variation du nombre des nuitées, de continuer à accorder à l'hôtellerie une aide supplémentaire, afin qu'elle soit à même de poursuivre le renouvellement de ses installations et de se maintenir à la hauteur des exigences actuelles. Cette aide supplémentaire s'imposait d'autant plus, à son avis, que des efforts considérables avaient été entrepris à l'étranger en vue de renouveler et de développer l'hôtellerie, importante source de devises. A l'époque, le Conseil fédéral estimait également que l'aide de la Confédération restait nécessaire pour fournir aux banques, par des cautionnements, les sûretés complémentaires requises leur permettant de procurer les crédits nécessaires à l'hôtellerie.

L'article 1^{er} de la loi dispose que la Confédération encourage l'octroi de crédits destinés à la modernisation d'hôtels et de stations de villégiature et qu'elle soutient à cet effet l'activité de la Société suisse de crédit hôtelier (appelée ci-après «la société»). Celle-ci revêt la forme d'une société coopérative de droit public; elle a été fondée par la fusion de la Société fiduciaire suisse de l'hôtellerie et de la Coopérative suisse de cautionnement pour l'hôtellerie saisonnière. L'encouragement du crédit consiste en cautionnements ou prêts que la société accorde en particulier pour moderniser des hôtels, aménager et moderniser des logements pour le personnel, des installations touristiques de stations de villégiature, des stations balnéaires ainsi que des instituts d'éducation privés. Il s'agit également de faciliter l'acquisition d'hôtels par des jeunes gens de la profession. Toutefois, ces mesures sont en principe limitées aux régions et localités dans lesquelles le tourisme revêt une importance essentielle et subit, en outre, de profondes fluctuations saisonnières.

La Confédération a pris une participation de 6 millions au capital social de la société, de 13 millions de francs, et alimenté le fonds de réserve de 5 millions de francs par un apport de quelque 4,4 millions. Elle a en outre mis à la disposition de la société une somme de 47 millions de francs à titre de prêt, somme qu'elle avait allouée antérieurement à la Société fiduciaire suisse de l'hôtellerie. La Confédération garantit en sus, jusqu'à concurrence d'un montant maximum de 100 millions de francs au total, les trois quarts du risque de perte sur des cautionnements que la société avait, au moment de sa fondation, repris de la Coopérative suisse de cautionnement pour l'hôtellerie saisonnière (quelque 19,4 millions de francs), et sur les cautionnements qu'elle devra consentir durant les dix années suivant la date d'entrée en vigueur de la loi.

22 Activité de la Société suisse de crédit hôtelier depuis sa fondation

Du 1^{er} janvier 1967 au 31 décembre 1973, la société a accordé les cautionnements et les prêts suivants:

Année	Cautionnements	Prêts	Total
	En milliers de francs		
1967	8 150	1 430	9 580
1968	9 548	1 320	10 868
1969	11 017	10 166	21 183
1970	4 558	7 585	12 143
1971	8 285	7 403	15 688
1972	7 444	9 580	17 024
1973	2 394	12 615	15 009
Total en sept ans	51 396	50 099	101 495

Bien que les intéressés n'aient eu que modérément recours aux possibilités offertes, les chiffres des années 1967 et 1968 montrent que le but visé par la loi fédérale a pu être en grande partie atteint. En revanche, les années suivantes reflètent les changements dus aux mesures restrictives auxquelles les banques ont été soumises en matière de crédit à partir de 1969. Cette situation a automatiquement entraîné une augmentation des prêts de la société. Le tableau ci-dessous établit quels besoins de capitaux découlant des cautionnements et des prêts accordés par la société ont pu être satisfaits dans l'ensemble.

Année	Cautionnements et prêts accordés par la société	Total des besoins de capitaux couverts			
		rénovation d'hôtels	achats d'hôtels	modernisation de stations de villégiature	total
		En milliers de francs			
1967	9 580	35 466	2 050	1 400	38 916
1968	10 868	44 760	4 672	5 570	55 002
1969	21 183	79 127	17 096	11 066	107 289
1970	12 143	59 125	6 667	4 900	70 692
1971	15 688	82 264	11 198	9 028	102 490
1972	17 024	64 368	13 730	17 950	96 048
1973	15 009	52 415	11 947	11 157	75 519
Total intermédiaire (sept ans)	101 495	417 525	67 360	61 071	545 956
+ fonds repris le 1 ^{er} janvier 1967	11 129	42 100		1 000	43 100
- désistements 1967 à 1973	13 160	48 612	6 160	13 236	68 008
Total pour sept ans	99 464	411 013	61 200	48 835	521 048
Moyenne de sept ans ..	14 209	58 716	8 743	6 976	74 435

Les résultats obtenus peuvent être considérés comme positifs, surtout si l'on établit un rapport entre le montant des cautionnements et des prêts consentis, d'une part, et les besoins totaux de capitaux qui, jusqu'ici, ont en outre pu être satisfaits grâce à d'autres fonds étrangers et à des moyens fournis par l'entreprise.

Bien que la loi fédérale sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature ait, dans l'ensemble, donné satisfaction, le désir d'apporter quelques améliorations à cette réglementation s'est malgré tout manifesté peu à peu en raison de la modification des conditions économiques et des expériences faites par la société. La réalisation de ces améliorations a pu être envisagée au moment même où les efforts entrepris en vue de mettre sur pied les programmes de développement régionaux et, en particulier, d'élaborer le projet d'une loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne ont, pour d'autres raisons, fait apparaître qu'une révision de la loi sur le crédit hôtelier s'imposait.

23 Caractéristiques du projet de revision

Notre arrêté sur la conception générale du développement économique des régions de montagne a chargé l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail d'examiner s'il convenait d'étendre l'octroi de crédits à la construction de nouveaux hôtels et à l'aménagement d'équipements de stations de villégiature dans les régions de montagne où le tourisme mérite d'être encouragé. Ce mandat découlait de l'idée que, parallèlement aux mesures à prendre dans les domaines de l'agriculture et de l'industrie, des finances, et sur le plan de la formation et de l'équipement collectif, des efforts devaient également être entrepris dans le secteur du tourisme afin d'encourager le développement des régions de montagne (message à l'Assemblée fédérale du 16 mai 1973 concernant l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne, FF 1973 I 1529). On partait en premier lieu de la constatation qu'en facilitant l'accès au marché des capitaux, il était possible d'accorder aux régions défavorisées une aide efficace qui favoriserait le développement économique.

La revision vise au premier chef à étendre l'application de la loi sur le crédit à l'hôtellerie à toutes les régions de montagne dans lesquelles on estime que le tourisme est digne d'être encouragé. Des facilités financières supplémentaires sont prévues pour ces régions, notamment sous forme d'une aide au financement de la construction de nouveaux hôtels à des taux d'intérêt plus avantageux que ceux qui sont pratiqués sur le marché des capitaux.

Une telle extension de l'objectif visé par la loi n'est possible qu'à la condition de renforcer les bases financières de la Société suisse de crédit hôtelier. Il est prévu à cet effet que la Confédération renoncera dorénavant à la rémunération des fonds qu'elle a avancés; si cela ne suffisait pas pour atteindre les

objectifs spécifiés dans la loi, nous devons être habilités à consentir à la Société suisse de crédit hôtelier des prêts supplémentaires limités à 5 millions de francs par an au maximum, jusqu'à concurrence d'un montant global de 25 millions.

Les nouvelles obligations à assumer dans le cadre des mesures visant à encourager le développement des régions de montagne montrent à elles seules qu'il est nécessaire de considérer désormais l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature comme une tâche permanente. Cela vaut également pour les régions qui ne sont pas situées en montagne. La concurrence étrangère exerçant une pression de plus en plus vive sur le tourisme suisse, il en résulte forcément, dans notre pays, une forte augmentation des besoins d'investissement. Il s'impose par conséquent d'encourager constamment le crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature dans toutes les régions à vocation touristique et tout particulièrement dans les régions éloignées des centres du tourisme. Il n'est pas possible que les pouvoirs publics renoncent à accorder une garantie supplémentaire des crédits. Il est par conséquent justifié d'abroger les dispositions qui tendaient à donner à ces mesures d'encouragement un caractère plutôt temporaire. Ces considérations s'appliquent tout particulièrement aux conditions de remboursement auxquelles la Confédération subordonnait l'octroi de ses prêts ainsi qu'à la limitation dans le temps de la garantie donnée par la Confédération aux cautionnements de la Société suisse de crédit hôtelier.

Les autres modifications prévues dans le projet de revision ont moins d'importance. Il s'agit, par exemple, de fixer expressément dans la loi le principe prévoyant que les facilités en matière de crédit seront également destinées aux équipements collectifs «interentreprises» de l'hôtellerie, ce qui entérinerait la pratique adoptée jusqu'ici. Les mesures visant à faciliter la reprise d'hôtels ne doivent plus être réservées à la génération montante, car cette disposition n'est pas apparue opportune dans tous les cas. Compte tenu des expériences faites, il convient en outre de permettre à la Société suisse de crédit hôtelier de disposer d'un peu plus de latitude lorsqu'elle fixe les délais d'amortissement.

Le projet de revision de la loi a tout d'abord été soumis aux services fédéraux intéressés, ce qui a permis de donner suite à une demande d'harmoniser les dispositions en matière de recours avec la récente évolution de la juridiction administrative de la Confédération. Puis ce projet ainsi qu'un exposé y afférent ont, en juillet 1973, fait l'objet d'une consultation auprès des gouvernements cantonaux, des associations de faïte et des organismes s'occupant du tourisme. Le délai de réponse, qui avait été fixé initialement à fin 1973, a été quelque peu prorogé à la demande de quelques organisations.

Nous avons profité de l'occasion pour améliorer la traduction française des dispositions de la loi touchées par la revision. Ces modifications sont expressément indiquées dans le projet de loi.

24 Résultats de la procédure de consultation

Vingt-deux gouvernements cantonaux et vingt-trois des 31 associations consultées ont donné leur avis au sujet de la revision. Encore que la nécessité de modifier la loi soit reconnue à la quasi-unanimité, les opinions divergent quelque peu quant à l'ampleur souhaitable et au champ d'application des innovations prévues.

Les avis exprimés sont en principe favorables à l'extension du champ d'application territorial aux régions de montagne qu'il convient de développer. Quelques-uns expriment toutefois le vœu qu'on aille plus loin et qu'une priorité soit accordée aux régions de montagne lors de l'octroi de crédits. Selon d'autres réponses, la relation entre la loi sur le crédit à l'hôtellerie et celle sur l'aide en matière d'investissements serait trop étroite; elle ne tiendrait pas compte de tous les intérêts régionaux. Divers cantons non urbains soulignent que l'élaboration de programmes régionaux de développement exigeant des travaux de longue haleine, il serait souhaitable que les conditions d'encouragement soient fixées avec plus de souplesse afin qu'on puisse passer plus rapidement à la phase des réalisations.

La majorité des cantons et associations consultés se prononcent en faveur de l'extension du champ d'application matériel à des équipements collectifs «interentreprises» et à la construction de nouveaux hôtels dans les régions de montagne à développer. Si l'on excepte les réponses qui approuvent cette dernière modification telle qu'elle est proposée, deux tendances divergentes se manifestent à ce sujet. Tandis qu'un grand nombre de cantons et d'associations (notamment Berne, Lucerne, Fribourg, Vaud, Tessin, la Société suisse des hôteliers, la Fédération suisse du tourisme, l'Association suisse des stations thermales) voudraient que les facilités de crédit prévues pour la construction de nouveaux hôtels soient étendues aux régions touristiques de la plaine et des lacs (lieux de villégiature à saison unique), quelques réponses proposent de renoncer à toute contribution au financement de la construction de nouveaux hôtels, compte tenu de la situation trop tendue du marché du travail. Selon ces avis, il conviendrait de mettre l'accent sur une amélioration qualitative de l'offre touristique en soutenant des mesures de rationalisation.

Abstraction faite de ces avis isolés, les cantons et associations consultés approuvent généralement l'élargissement qu'on envisage de donner aux facilités de financement et à la base financière de la Société suisse de crédit hôtelier. De même, les allègements en matière d'intérêts prévus pour les «projets particulièrement dignes d'être encouragés» dans les régions de montagne à développer ont, en principe, rencontré un accueil favorable. A cet égard, certains cantons (en particulier Lucerne, Tessin, Uri) voudraient un élargissement des mesures prévues; ils demandent une réduction générale des taux d'intérêts.

Le renforcement du fonds de réserve de la Société suisse de crédit hôtelier, l'exonération du paiement d'intérêts sur les prêts de la Confédération et l'abro-

gation de l'obligation de remboursement ont été vivement approuvés. Un seul canton critique l'aide prévue à l'article 17, estimant qu'elle aurait le caractère d'une subvention.

La possibilité de mettre à la disposition de la Société suisse de crédit hôtelier des prêts supplémentaires de la Confédération recueille une approbation générale; à cet égard, une partie des réponses expriment toutefois l'opinion que le plafond de 25 millions de francs prévu serait insuffisant.

Il n'y a eu qu'une seule objection à la suppression de la limite relative à la durée de la garantie de la Confédération, suppression envisagée dans l'intérêt d'une solution durable.

Sauf celle du canton d'Appenzell Rh.-Int., toutes les réponses se référant à l'article relatif aux voies de droit rejettent la nouvelle réglementation soumise à discussion, estimant qu'il n'y aurait aucun motif impératif de modifier la réglementation existante, dont l'application a donné satisfaction. On estime que la possibilité de recourir auprès du Département fédéral de l'économie publique contre toutes les décisions de la Société suisse de crédit hôtelier serait en contradiction avec la structure économique mixte de la société, priverait de leurs attributions les membres coopérateurs privés et entraînerait des complications et des retards indésirables.

Une partie des réponses suggèrent d'instituer une commission d'experts en qualité d'instance de recours ou de ne déclarer comme susceptibles de recours que les décisions les plus importantes de la Société suisse de crédit hôtelier.

3 Analyse du projet

31 Commentaires sur les diverses propositions de revision

311 But des cautionnements et des prêts

(Art. 4, 1^{er} al., let. *a^{bis}* (nouvelle), b et c)

Au sujet de la proposition prévoyant d'étendre également à la construction d'hôtels *entièrement nouveaux* les mesures visant à encourager le crédit (art. 4, 1^{er} al., let. *a^{bis}*), il convient d'observer que les milieux intéressés ressentent depuis plusieurs années comme une lacune le fait que les facilités de financement accordées sous forme de cautionnements ou de prêts ne puissent l'être en vue de construire de nouveaux hôtels dans les régions touristiques; jusqu'ici ces facilités n'étaient prévues que pour la rénovation d'hôtels, la construction de locaux de travail, de logements pour le personnel et l'aménagement d'installations touristiques dans les stations de villégiature. C'est ce que demandent non seulement les postulats du conseiller national Wyer du 20 mars 1969 et du conseiller aux Etats Broger du 4 juin 1969, mais aussi des rapports d'organismes touristiques (Office national suisse du tourisme, Fédération suisse du tourisme, Société suisse des hôteliers) et les rapports de gestion de nombreuses banques établies dans les cantons où le tourisme joue un rôle important. Ces cantons

et associations ont, lors de la procédure de consultation, exprimé le vœu que l'aide apportée à la construction de nouveaux hôtels ne soit pas limitée uniquement aux régions de montagne dont le développement mérite d'être encouragé, mais à toutes les régions touristiques. Toutefois, compte tenu de la situation financière difficile de la Confédération et des conditions régnant sur le marché du travail, il n'est pas possible de leur donner satisfaction. Le financement d'hôtels nouveaux doit être laissé, dans ces régions, à l'initiative privée, car on est d'avis que le fait de courir des risques contribue à diriger le développement dans la bonne voie.

En revanche, la participation au financement de la construction de nouveaux hôtels correspond à un besoin urgent dans les régions de montagne susceptibles d'être développées et pour lesquelles il existe un programme de développement dûment approuvé. Cette aide financière devrait être rendue possible à titre de mesure initiale.

Equipements collectifs interentreprises (art. 4, 1^{er} al., let. b). Efficaces du point de vue de la rationalisation, notamment en raison de l'économie de personnel qu'elles permettent souvent, ces installations ont, jusqu'ici, bénéficié d'un encouragement donné dans quelques cas. Comme on peut admettre qu'un nombre croissant de projets identiques seront réalisés à l'avenir, il convient de prévoir expressément ces mesures dans la loi afin de prévenir toute espèce de doute quant à la possibilité d'accorder des crédits à l'hôtellerie sous cette forme. Lors de la procédure de consultation, cette innovation a été bien accueillie dans l'ensemble.

La suggestion visant à *supprimer une partie de phrase à l'article 4, 1^{er} alinéa, lettre c*, n'entraîne aucune modification de principe. La pratique a montré que la reprise d'hôtels devrait être rendue accessible en général et ne pas être réservée à des «jeunes en cas d'achat ou de succession». En proposant cette simplification, on prend mieux en considération la situation existant dans l'hôtellerie. L'administration de la Société suisse de crédit hôtelier devra tenir compte, dans la pratique, des désirs exprimés lors de la procédure de consultation, à savoir que l'acquisition d'hôtels à des fins spéculatives ne doit pas être facilitée.

312 Régions touristiques et régions de montagne à développer

(Art. 5)

Pour étendre aux régions de montagne à développer l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature, il est nécessaire de reviser l'article 5. Les régions touristiques énumérées dans le règlement d'exécution du 23 décembre 1966 ne concordent que partiellement avec les régions de montagne. Le champ d'application territorial de la loi sur le crédit à l'hôtellerie doit être en conséquence défini à nouveau de telle sorte que les mesures légales puissent s'appliquer en principe tant aux régions touristiques qu'aux régions de montagne à développer. Par la modification apportée au champ d'applica-

tion territorial à l'article 5, on arrive à coordonner de façon judicieuse les objectifs de cette disposition et ceux que vise la loi sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne.

Au cours de la procédure de consultation, certains milieux ont exprimé la crainte que les rapports entre les deux lois et leur délimitation ne soient pas clairement définis. Il importe donc de préciser encore une fois la nature des rapports entre ces deux lois. Ce n'est que dans le cadre de la LIM qu'il est loisible d'établir si une région de montagne peut être considérée comme une région où le tourisme mérite particulièrement d'être développé. Les mesures *supplémentaires* d'encouragement que la loi sur le crédit à l'hôtellerie prévoit pour les régions de montagne à développer (construction de nouveaux hôtels, octroi de taux d'intérêts réduits) ne pourront être adoptées que lorsqu'une telle décision aura été prise. La Société suisse de crédit hôtelier est liée à la décision se fondant sur la LIM. Toutefois, cela ne vaut que pour l'application des nouvelles mesures *supplémentaires* d'encouragement que la loi sur le crédit à l'hôtellerie prévoit pour les régions de montagne à développer. L'application des autres mesures d'encouragement est exclusivement régie par la loi sur le crédit à l'hôtellerie. Dans ces cas, la Société suisse de crédit hôtelier procédera comme par le passé pour toutes les régions énumérées à l'article 5, 1^{er} alinéa.

313 Conditions mises à l'octroi de cautionnements et de prêts

(Art. 6, 3^e al.)

En ce qui concerne le champ d'application quant à la matière, le nouvel alinéa 3 assure la coordination avec la loi fédérale concernant l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne. Lors de la procédure de consultation, différents milieux ont insisté sur le fait qu'il ne ressortait pas clairement de l'alinéa 3 ce que l'on entendait par nouvelles constructions. Dans la nouvelle version, ces objections ont été prises en considération par un renvoi à l'article 4, 1^{er} alinéa, lettre *a^{bis}*, qui donne une définition précise de la catégorie de nouvelles constructions visée.

314 Intérêts et amortissements

(Art. 8, al. 2, 2^{bis} (*nouveau*) et 3)

Les taux d'intérêt sont fixés selon l'évolution du marché des capitaux, tant pour les prêts cautionnés que pour les prêts directs. La société doit veiller à ce que les taux d'intérêt des prêts cautionnés soient aussi favorables que possible pour le débiteur. Pour les prêts directs, les taux doivent correspondre à ceux qui sont appliqués aux prêts cautionnés plus les primes de cautionnement. Des taux inférieurs ne peuvent être accordés qu'en faveur des auberges de jeunesse et d'autres établissements touristiques destinés à héberger la jeunesse.

La plupart des cantons et des associations consultées ont estimé que les taux prévus à l'article 8, 2^e alinéa, sont adéquats. En revanche, quelques cantons de la Suisse centrale et méridionale ainsi que la Société suisse des hôteliers sont d'avis qu'ils sont trop élevés.

Nous pensons qu'il y a lieu de s'en tenir à la réglementation appliquée jusqu'ici, qui prévoit que les taux d'intérêt doivent être conformes aux conditions du marché des capitaux. Des conditions plus favorables ne devraient être accordées que dans les régions de montagne à développer, régions où les investissements sont exposés à de plus grands risques et où un encouragement spécial semble indiqué. Ces remarques sont également valables pour les auberges de jeunesse et établissements similaires.

Au 3^e alinéa, le délai maximum admis pour les amortissements a été porté à 20 ans en général; cela devrait permettre à la société d'aider dans une mesure accrue les entreprises qui connaissent des difficultés d'amortissement.

315 Fonds de réserve

(Art. 12, let. *d* (nouvelle))

Comme le fonds de réserve de la société a déjà été augmenté de 500 000 francs environ au cours des cinq premières années de son existence par des apports provenant d'excédents de recettes et qu'il semble urgent d'accroître encore cette réserve, nous proposons d'autoriser les organes de la société à affecter une partie des recettes excédentaires audit fonds, à la condition que le capital social rapporte un intérêt convenable. De cette façon, on tiendra compte des demandes tendant à un renforcement de la base financière de la société. Cette modification n'a pas suscité d'opposition lors de la procédure de consultation.

316 Voies de droit

(Art. 14, 1^{er} et 2^e al.)

Lorsqu'elle prend des décisions au sens de l'article 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative (LPA), l'administration de la Société suisse de crédit hôtelier agit en qualité d'autorité indépendante de l'administration fédérale et statuant dans l'accomplissement de tâches de droit public confiées par la Confédération (art. 1^{er}, 2^e al., let. *e*, LPA). Malgré cela, ses décisions ne peuvent faire l'objet d'un recours. En effet, la teneur actuelle de l'article 14, 2^e alinéa, de la loi fédérale sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature exclut un tel recours; ce régime reste en vigueur même sous l'empire de la nouvelle législation sur la procédure administrative, en vertu de l'article 46, lettre *d*, de la loi y relative. Or tous les nouveaux textes législatifs de la Confédération qui visent des prestations des pouvoirs publics prévoient des voies de droit suffisantes pour satisfaire à la conception moderne de l'Etat de droit et aux règles générales actuellement appliquées en matière de

procédure administrative fédérale. En vue de protéger les citoyens, il est donc nécessaire que les actes que la Société suisse de crédit hôtelier accomplit en qualité d'organe de l'administration fédérale, dite indirecte, soient également soumis à ce contrôle général de l'application du droit et de l'exercice du pouvoir d'appréciation. C'est dans ce sens que l'article 14, 1^{er} alinéa, a été modifié.

Il s'impose également d'adapter à l'évolution du droit la disposition réglant la compétence en matière de contestations portant sur les contrats de cautionnement ou de prêts. Tant le projet du Conseil fédéral relatif à une loi sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne que le projet de loi destiné à encourager la construction et la propriété de logements prévoient qu'en vertu de l'article 116, lettre *k*, de la loi fédérale d'organisation judiciaire, le règlement des différends est du ressort du Tribunal fédéral statuant en instance unique. Afin que des états de faits qui se ressemblent soient soumis à un régime juridique uniforme, il serait judicieux de prévoir que les contestations relatives aux contrats conclus par la Société suisse de crédit hôtelier en matière de cautionnement, de prêts et de gage sont soumises au Tribunal fédéral, qui statue en qualité de juridiction administrative en instance unique.

Au cours de la procédure de consultation, de sérieuses craintes ont été exprimées au sujet de la nouvelle disposition sur les voies de droit. Certains cantons et groupements du tourisme, mais aussi des organisations centrales, ont rejeté l'insertion dans la loi de la possibilité de recourir selon la procédure administrative fédérale contre toutes les décisions de la Société suisse de crédit hôtelier. Les principales réserves formulées à ce propos sont les suivantes :

La société précitée, conçue sous forme de société coopérative de droit public, constituerait une entreprise mixte dont plus de la moitié du capital se composerait de fonds privés. Cette importante participation privée devrait être prise en considération, comme elle l'est selon l'article 14, 2^e alinéa, dans sa teneur actuelle. Eu égard à la structure particulière de cette société et au fait que la moitié des membres de son administration sont nommés par le Conseil fédéral, il ne serait pas indispensable d'appliquer la procédure administrative ordinaire. L'article 46 de la loi fédérale sur la procédure administrative permettrait d'ailleurs de disposer que les décisions de la Société suisse de crédit hôtelier sont définitives. Certes, il est hors de doute que cette société accomplit des tâches de droit public; mais doit-elle de ce fait être nécessairement considérée comme une « autorité » ? Alors que, pour des raisons déterminées, la Confédération confie précisément ces tâches à une société coopérative de droit public indépendante de l'administration fédérale, il serait curieux de devoir, en deuxième et troisième instance, revenir à la procédure administrative ordinaire. La procédure fédérale en matière de recours administratifs aurait d'ailleurs, en principe, été établie pour les décisions prises par l'administration fédérale aussi en première instance. De plus, la loi laisse à la charge de la Société suisse de crédit hôtelier 25 pour cent des pertes subies sur les cautionnements et ne

garantit la prise en charge par la Confédération des pertes subies sur les prêts que dans la mesure où la société a agi avec tout le soin nécessaire. Dans ces conditions, on imaginerait mal qu'une autorité supérieure de recours puisse contraindre la société à cautionner un prêt ou à accorder un crédit là où celle-ci estime que les risques sont trop grands. Au demeurant, l'article 19 de la loi, relatif à la surveillance par la Confédération, devrait suffire pour permettre à un requérant de recourir contre une décision arbitraire de l'administration de la Société suisse de crédit hôtelier.

Dans la mesure où les objections soulevées au cours de la procédure de consultation émanent de la Société suisse de crédit hôtelier, elles sont tout à fait compréhensibles. Selon la teneur proposée pour l'article 14, 1^{er} alinéa, elle perd en effet sa compétence exclusive en matière de cautionnements et de prêts. Toutefois, il n'est pas justifié d'ouvrir, sur la base de ces objections, une brèche dans la nouvelle conception des voies de droit établie lors de la revision de la loi fédérale d'organisation judiciaire et de la loi fédérale sur la procédure administrative. Certes, l'article 46, lettre *d*, de la seconde de ces législations laisse subsister la possibilité de disposer que certaines décisions seront définitives; mais il faut que les circonstances justifient l'exclusion d'une voie de droit. L'examen des requêtes présentées en vertu de la loi fédérale sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature exige certainement des connaissances spéciales; mais cela ne saurait s'opposer à la possibilité d'un réexamen effectué par une instance supérieure. Lors de la revision de la procédure administrative, le critère des connaissances spéciales a joué un rôle dans la question du choix de la voie de droit, mais non dans celle du bien-fondé de la procédure de recours en soi. On ne pourrait renoncer à accorder une voie de droit que si les décisions de la Société suisse de crédit hôtelier ne devaient toucher que des intérêts privés relativement peu importants.

Au surplus, il convient de relever que la Confédération prend à sa charge la totalité des pertes subies sur les prêts, et tout de même 75 pour cent des pertes sur les cautionnements; dans ces conditions, elle supporte un risque financier beaucoup plus grand que la Société suisse de crédit hôtelier. En outre, il n'est nullement contraire au système d'attribuer aux autorités fédérales de surveillance la compétence de connaître des recours contre les décisions d'organismes de droit public indépendants de l'administration fédérale (cf. art. 10 de la loi fédérale du 18 mars 1971 concernant l'organisation de la Société coopérative fiduciaire de la broderie; art. 4 de l'arrêté fédéral du 17 décembre 1952 concernant la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères; art. 32 et 33 de l'ordonnance du 25 octobre 1960 concernant la BUTYRA, (Centrale suisse du ravitaillement en beurre). La possibilité de recourir à l'autorité de surveillance, prévue à l'article 71 de la loi fédérale sur la procédure administrative, ne peut être envisagée qu'en tout dernier lieu. Il s'agit d'un moyen de droit qui ne confère pas au dénonciateur les droits et obligations d'une partie.

Surtout, il ne faut pas perdre de vue que la revision proposée confère à la Société suisse de crédit hôtelier des tâches nouvelles dans le cadre des programmes de développement des régions de montagne, pour l'accomplissement desquelles la Confédération mettra à sa disposition des fonds supplémentaires importants. La Confédération n'assumerait pas pleinement ses obligations si elle refusait des voies de droit aux bénéficiaires. La sécurité du droit et l'égalité devant la loi exigent des voies de droit adéquates. C'est pourquoi nous estimons qu'une revision de l'article 14 est nécessaire.

317 Prêts de la Confédération

(Art. 16, al. 1^{bis} (nouveau), 2 et 3)

Dans la loi actuelle, ces dispositions prévoient que la société est tenue, dans un délai de dix ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi, de rembourser 20 millions de francs à la Confédération sur les 47 millions que celle-ci a mis à sa disposition. Si l'on tient compte des tâches supplémentaires qui incomberont à la société en vertu des modifications de la loi, la société ne pourra tenir son engagement. En effet, durant les sept premières années, la société a dû employer non seulement les sommes qui lui avaient été remboursées mais encore une partie de son propre capital pour financer de nouveaux prêts consentis, si bien qu'elle n'a disposé d'aucune marge pour tenir ses engagements envers la Confédération. Lors de la procédure de consultation, la suppression du délai de remboursement a été considérée en général comme judicieuse.

La revision de la loi entraînant une activité accrue de la société, tant au niveau des modernisations d'hôtels et de l'équipement des stations de villégiature que dans le domaine des constructions d'hôtels nouveaux dans les régions de montagne à développer, il est indispensable de remanier à fond le texte de l'article 16. Il y a lieu, en substance, d'autoriser le Conseil fédéral à accorder au besoin, en sus des 47 millions de francs mis à disposition, d'autres prêts n'excédant pas cinq millions de francs par an, mais jusqu'à concurrence de 25 millions de francs au plus. Lors de la procédure de consultation, certains milieux ont proposé d'habiliter la Confédération à allouer des sommes plus élevées. Nous estimons cependant que la somme supplémentaire de 25 millions de francs devrait suffire, ne serait-ce que pour tenir compte de la situation financière actuelle de la Confédération.

318 Intérêts sur les prêts de la Confédération

(Art. 17)

De 1967 à 1973, les intérêts que la société a versés à la Confédération ont atteint la somme totale de 7,21 millions de francs en chiffre rond, soit en moyenne une somme de 1,03 million de francs ou 2,2 pour cent environ par an. Si ces intérêts avaient été crédités au fonds de réserve, la situation financière de la société se serait trouvée sensiblement renforcée. Etant donné que

la revision de la loi vise à faciliter encore davantage l'octroi de crédits et que la revision des articles 8, alinéa 2^{bis}, et 12, a été proposée dans ce sens, il est indiqué de renoncer à la rémunération des prêts de la Confédération. De cette façon et compte tenu des mesures qui ont déjà été mentionnées, la société pourra renforcer sa base financière; il lui sera ainsi possible, dans une plus large mesure que par le passé, d'octroyer des prêts prélevés sur ses propres fonds afin de financer la modernisation d'hôtels et de stations de villégiature. A l'exception d'une seule réponse, les avis sont en général favorables à cette modification.

319 Dispositions transitoires

(Art. 21)

Durant les sept années pendant lesquelles la loi a été appliquée, à savoir jusqu'à la fin de 1973, le total des cautionnements de la société, qui s'élevait à 19,3 millions de francs environ (engagements repris de la Coopérative suisse de cautionnement pour l'hôtellerie saisonnière), a passé à quelque 39 millions de francs. On constate dès lors un accroissement net de 19,7 millions de francs environ en sept ans ou de 2,8 millions de francs en moyenne par an. Si, comme le prévoit l'article 15, la garantie de la Confédération couvre les trois quarts des engagements susmentionnés, qui s'élevaient à environ 39 millions de francs à la fin de 1973, cela signifie que la garantie fédérale, dont le plafond est limité à 100 millions de francs, n'a été sollicitée qu'à raison de 30 pour cent. Dans ces conditions, il n'est plus nécessaire de fixer une limite dans le temps, comme le prévoit l'article 21. Même en cas de fort accroissement des cautionnements à l'avenir, il ne semble pas que le plafond légal de 100 millions de francs fixé pour la garantie fédérale soit jamais atteint, puisque les taux d'amortissement annuels sur les prêts cautionnés augmentent selon l'ampleur du montant des cautionnements. A l'exception d'une seule réponse, cette nouvelle réglementation n'a pas été contestée.

Le deuxième alinéa de l'article 21 peut être supprimé, aucune différence ne subsistant plus aujourd'hui entre le taux d'intérêt sur les prêts que la Société fiduciaire suisse de l'hôtellerie avait consentis avant 1967 et celui qui s'applique aux prêts accordés après cette date par la Société suisse de crédit hôtelier.

4 Répercussions sur les finances et les besoins de personnel

41 Répercussions sur les finances

La revision introduit pour la Confédération la possibilité d'accorder au besoin à la Société suisse de crédit hôtelier d'autres prêts en plus du montant de 47 millions de francs prévu à l'article 16, 1^{er} alinéa; ces prêts supplémentaires sont cependant limités à 5 millions de francs par an, jusqu'à concurrence d'un montant global de 25 millions au plus. L'obligation de rembour-

ser une partie des prêts dans l'espace de dix ans est supprimée. Il est en outre envisagé de renoncer à la rémunération des fonds mis à la disposition de la société en vertu de l'article 16.

Compte tenu de l'objectif visé par la revision de la loi, la charge financière supplémentaire qui en découle pour la Confédération reste dans des limites étroites.

42 Répercussions sur les besoins de personnel

La revision de la loi sur le crédit à l'hôtellerie n'entraîne, pour la Confédération, aucune répercussion sur les besoins de personnel, étant donné que l'exécution de la loi reste confiée à la Société suisse de crédit hôtelier et que la surveillance incombant aux autorités fédérales en vertu de l'article 19 n'implique aucun accroissement de l'effectif du personnel.

5 Constitutionnalité

Comme jusqu'ici, la compétence de la Confédération en matière d'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature se fonde sur l'article 31^{bis} de la constitution. Cette loi devant, à l'avenir également, compléter la loi sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne, la référence à l'article 22^{quater}, 2^e alinéa, de la constitution a été insérée dans son préambule. Tenant compte du désir exprimé dans plusieurs réponses, lors de la procédure de consultation, cette adjonction vise à faire ressortir le lien étroit qui existe entre les deux lois.

6 Remarques finales

La revision de la loi sur le crédit à l'hôtellerie s'impose à maints égards. Tout d'abord, la conception générale de la Confédération pour le développement économique des régions de montagne exige, outre l'appui sélectif accordé à l'agriculture et à l'industrie, des mesures spéciales tendant à développer le tourisme. Cette nouvelle tâche implique que la base financière de la Société suisse de crédit hôtelier soit renforcée et que son activité soit conçue pour une longue période. Malgré l'amélioration du rendement constaté dans l'hôtellerie, on ne saurait perdre de vue qu'il s'agit là d'une branche économique à haut coefficient de capital et qu'elle est soumise à de fortes fluctuations conjoncturelles quant au nombre des nuitées. Il apparaît dès lors indispensable que la Confédération considère qu'il lui incombe de manière permanente de faciliter l'accès de l'hôtellerie au marché des capitaux, compte tenu tout particulièrement des retards importants à combler pour satisfaire les besoins existant dans les régions de montagne à développer et dans d'autres régions marginales.

7 Propositions

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous vous recommandons d'adopter le projet de revision ci-joint et de classer les postulats suivants:

P 10 239 Développement du crédit hôtelier (N 26 juin 1969, Wyer).

P 10 302 Aménagement touristique des régions de montagne (N 2 octobre 1969, Broger).

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 8 mai 1974

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Brugger

Le chancelier de la Confédération,

Huber

Loi fédérale sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 8 mai 1974¹⁾,

arrête:

I

La loi fédérale du 1^{er} juillet 1966²⁾ sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature est modifiée comme il suit.

Préambule

...
vu l'article 31^{bis} et l'article 22^{quater}, 2^e alinéa, de la constitution fédérale,
...

Art. 4, 1^{er} al., let. a, a^{bis} (nouvelle), b, c, d, e et f

- a.* La modernisation d'hôtels existants, y compris la construction de nouveaux hôtels à la place d'anciens³⁾;
- a.^{bis}* La construction de nouveaux hôtels dans le cadre d'un programme de développement approuvé en vertu de la loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne;
- b.* La modernisation et la construction de logements pour le personnel et de locaux de travail, ainsi que l'aménagement d'équipements pour des communautés «interentreprises» de l'hôtellerie;
- c.* Faciliter l'acquisition d'hôtels;

¹⁾ FF 1974 I 1356

²⁾ RO 1966 1715

³⁾ Nouvelle rédaction

- d. La modernisation d'institutions privées d'éducation et de pensionnats dont la fréquentation dépend principalement d'élèves provenant de l'étranger¹⁾;
- e. L'étude, l'aménagement ou la modernisation d'équipements pour stations de villégiature, à condition qu'ils présentent un intérêt général pour la station et ne relèvent pas dans les tâches ordinaires des cantons et des communes¹⁾;
- f. La modernisation d'équipements de stations balnéaires.¹⁾

Art. 5

Régions touristiques, régions de montagne à développer

¹ Les cautionnements et les prêts sont destinés exclusivement aux régions touristiques et aux régions pour lesquelles un programme de développement visant à encourager le tourisme a été approuvé en vertu de la loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne.

² Sont réputées régions touristiques les régions et localités où le tourisme revêt une importance essentielle et subit de profondes fluctuations saisonnières. Le Conseil fédéral désigne ces régions et localités après avoir pris l'avis des cantons. La Société peut, dans certains cas, permettre des exceptions lorsque les conditions sont analogues à celles des régions touristiques.

³ Les restrictions mentionnées aux 1^{er} et 2^e alinéas ne s'appliquent pas aux stations balnéaires.

Art. 6, 3^e al. (nouveau)

³ Les cautionnements et les prêts destinés aux nouvelles constructions prévues à l'article 4, 1^{er} alinéa, lettre a^{bis} ne peuvent être accordés que pour des projets conformes à un programme de développement régional approuvé en vertu de la loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne.

Art. 7, 1^{er} al.¹⁾

¹ Les emprunts cautionnés ou les prêts consentis en vertu de l'article 4, 1^{er} alinéa, lettres a à d, et les créances antérieures de même rang ne peuvent pas dépasser ensemble la valeur de rendement escomptée après la modernisation. Si des circonstances particulières le justifient, une autre valeur pourra être utilisée comme référence. Le Conseil fédéral fixera les détails.

Art. 8, al. 2, 2^{bis} (nouveau) et 3^e al.

² Pour les prêts qu'elle accorde, la société fixe un taux d'intérêt correspondant en règle générale au taux établi par les banques pour les hypothèques de premier rang sur les immeubles industriels et commerciaux.

¹⁾ Nouvelle rédaction

^{2 bis} Pour les projets compris dans un programme de développement approuvé en vertu de la loi fédérale sur l'aide en matière d'investissement dans les régions de montagne et particulièrement dignes d'être encouragées, ainsi que pour les auberges de jeunesse et autres formes d'hébergement destinées au tourisme des jeunes gens, la société peut prendre à sa charge, pendant cinq ans au plus, une partie des intérêts des prêts qu'elle a cautionnés; pour les prêts qu'elle a accordés, elle peut fixer des taux d'intérêt inférieurs à ceux que prévoit le 2^e alinéa.

³ Les prêts cautionnés ou accordés doivent être amortis le plus rapidement possible. En règle générale, le délai d'amortissement ne dépassera pas vingt ans.

Art. 12, let. d (nouvelle)

d. Les parts des excédents de produits qui devront être déterminées par les organes de la société sous déduction d'un intérêt approprié sur le capital social.

Art. 14

Voies de droit

¹ Les décisions prises par la société en vertu de la présente loi peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Département fédéral de l'économie publique. Les décisions précitées de la société ainsi que les décisions sur recours prises par le Département fédéral de l'économie publique sont soumises aux règles générales de la procédure administrative fédérale.

² Les contestations relatives aux contrats conclus par la société en matière de cautionnement, de prêt et de gage sont soumises au Tribunal fédéral, qui statue en qualité d'instance unique (en vertu de l'art. 116, let. k, de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943¹⁾).

Art. 16, al. 1^{er} (nouveau), 2^e et 3^e al.

^{1 bis} Si les prêts mentionnés au 1^{er} alinéa ne suffisent pas pour atteindre le but visé par la présente loi, le Conseil fédéral peut accorder à la société des prêts supplémentaires jusqu'à concurrence de cinq millions de francs par année et de vingt-cinq millions de francs au total.

² Le Conseil fédéral fixe les conditions de remboursement des prêts mentionnés aux alinéas précédents en tenant compte des circonstances économiques et de la situation financière de la société.

³ La Confédération prend à sa charge les pertes que subit la société sur les prêts si les conditions posées par la présente loi sont remplies et si la société s'est acquittée de son devoir de diligence.

*Art. 17**Exemption du service des intérêts sur les prêts de la Confédération*

Les prêts mis à la disposition de la société en vertu de l'article 16, alinéas 1 et 1^{bis}, sont exempts d'intérêts.

*Art. 21**Dispositions transitoires*

¹ Les prêts que la Coopérative de cautionnement pour l'hôtellerie saisonnière a cautionnés avant l'entrée en vigueur de la présente loi jouissent d'office de la garantie fédérale.

² Abrogé

II

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de son entrée en vigueur.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de la loi fédérale sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature (Du 8 mai 1974)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1974
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	11995
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.06.1974
Date	
Data	
Seite	1356-1375
Page	
Pagina	
Ref. No	10 100 845

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.