

# FEUILLE FÉDÉRALE

76<sup>e</sup> année.

Berne, le 2 avril 1924.

Volume I.

Paraît une fois par semaine. Prix: 20 francs par an; 10 francs pour six mois plus la finance d'abonnement ou de remboursement par la poste.

Insertions: 50 centimes la ligne ou son espace: doivent être adressées franco à l'imprimerie K.-J. Wyss Erben, à Berne.

1824

## Message

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

concernant

le projet de loi fédérale sur la création et l'extension d'entreprises hôtelières.

(Du 24 mars 1924.)

### I.

Lorsque la crise des industries vivant du mouvement des étrangers fut venue démontrer, au cours de la guerre mondiale, la nécessité de prendre en faveur des établissements ainsi frappés des mesures de protection spéciales, le Conseil fédéral institua, dans son ordonnance du 2 novembre 1915 relative à la protection de l'industrie hôtelière contre les conséquences de la guerre, un sursis particulier en faveur des propriétaires d'hôtels et il décréta de plus la *prohibition de créer de nouveaux hôtels ou de nouvelles pensions d'étrangers, ainsi que d'agrandir les exploitations existantes* (art. 27 à 30), afin d'éviter une augmentation de la concurrence. 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 abrogea et remplaça celle du 2 novembre 1915, dont elle reprit cependant les dispositions des art. 27 à 30 (aujourd'hui les art. 52 à 54). Selon les art. 52 à 54 de l'ordonnance nouvelle, il n'est pas permis, sans une autorisation du Conseil fédéral, de créer de nouveaux hôtels ou pensions d'étrangers, d'agrandir les établissements existants en vue d'une augmentation du nombre de leurs lits ou d'employer à l'industrie hôtelière des bâtiments précédemment affectés

à un autre but. Le Conseil fédéral accorde l'autorisation lorsqu'un besoin est rendu vraisemblable et que justification financière est produite.

Aux termes de son article 55, l'ordonnance du 18 décembre 1920 cessera de déployer ses effets le 31 décembre 1925. Or, nous vous proposons, en vous soumettant le projet de loi ci-annexé, de conférer force de *loi*, tout au moins pour un certain temps, à la prohibition de créer de nouveaux hôtels édictée pendant la guerre sur la base de nos pouvoirs extraordinaires. Si la crise persistante de l'industrie hôtelière suisse était due exclusivement aux influences et conséquences de la guerre, il paraîtrait évidemment étrange de laisser subsister la prohibition plus longtemps que l'ordonnance extraordinaire elle-même n'est appelée à vivre. Mais personne n'ignore que notre industrie hôtelière souffrait déjà avant la guerre d'une forte surproduction. Sous le régime de la liberté de commerce et d'industrie et sous l'influence sans doute de quelques années de prospérité dans l'industrie hôtelière, l'on vit surgir un grand nombre d'entreprises superflues et souvent sans base financière convenable. En conséquence, la concurrence prit des proportions exagérées et aboutit à ce que souvent le produit de l'exploitation fut totalement insuffisant, alors même qu'en soi l'afflux des étrangers avait été satisfaisant.

Abstraction faite des conséquences de la guerre, sur lesquelles nous jugeons inutile d'insister ici, l'industrie hôtelière de la Suisse était depuis longtemps en danger. L'augmentation du nombre des entreprises ne pouvait qu'assombrir l'avenir. Or, la grande place qu'occupe cette industrie dans notre vie économique ne permet pas de passer outre. Elle oblige au contraire à chercher les voies et moyens de créer pour l'hôtellerie la possibilité de se développer d'une façon satisfaisante. L'introduction de la clause de besoin servira à limiter désormais le gros péril que constitue la surproduction. Sans doute, cette clause ne pourra-t-elle pas réduire le nombre des établissements existants; elle devra se borner à maintenir ce nombre dans certaines limites. Seule la bonne volonté des intéressés rétablira d'une façon encore plus efficace la rentabilité, en supprimant les exploitations superflues. Cette suppression est l'une des tâches assumées par la Société fiduciaire de l'industrie hôtelière suisse qui a pour mission, à teneur du § 2 de ses statuts, de favoriser l'assainissement de l'industrie en cause entre

autres par la coopération à des liquidations et désaffectations, par la transformation d'exploitations hôtelières en entreprises poursuivant un autre but. De tels efforts seraient vains, s'ils pouvaient être contrecarrés par une augmentation quelconque du nombre des entreprises. Enfin, les créanciers d'exploitations hôtelières eux-mêmes, que les diverses ordonnances en matière de sursis et de concordat contraignent à de gros sacrifices, sont en droit d'exiger de l'autorité qu'elle veille dans la mesure du possible à la sauvegarde de leurs créances tout au moins pour l'avenir. Une condition essentielle de cette sauvegarde est évidemment que les débiteurs soient à l'abri de toute concurrence nouvelle qui menacerait de leur être ruineuse. Cette considération exerce une influence déterminante dans la solution qui vous est ici proposée.

Durant la guerre et même jusqu'à ce jour, la prohibition de construire des hôtels put paraître superflue, attendu que l'inclémence de l'époque et la difficulté de se procurer des fonds n'encourageaient guère à créer ou agrandir des exploitations hôtelières. Toutefois, le Conseil fédéral eut à s'occuper, durant les huit ans que suivirent l'entrée en vigueur de l'ordonnance (10 novembre 1915—31 décembre 1923), de 88 requêtes, dont 11 furent liquidées par décision de non-entrée en matière, l'autorisation n'ayant pas été nécessaire. Des 77 requêtes examinées au fond, 64 furent admises, les unes sans réserves, les autres sous certaines restrictions, tandis que 13 étaient écartées. Les constructions déjà préparées ou commencées lors de l'entrée en vigueur de l'ordonnance de 1915 bénéficièrent d'un régime spécial. La disposition transitoire de l'article 30 permit de les autoriser même dans les cas où elles ne répondaient pas à un besoin. Aussi furent-elles, presque sans exception, mises au bénéfice de l'autorisation. Diverses requêtes visaient à la création d'entreprises poursuivant un but spécial (p. ex. sanatoria, établissements balnéaires, maisons de convalescence et de cure, etc.) qui paraissaient assez souvent répondre à un besoin et ne pas devoir constituer une concurrence ruineuse pour les hôtels existants. Une vue d'ensemble de ce que fut l'application de l'ordonnance jusqu'à ce jour démontre que l'on ne saurait juger les cas selon un cliché et qu'il faut chaque fois examiner les détails.

D'ailleurs, la portée de la prohibition ne saurait être appréciée exclusivement d'après le nombre et la solution

des requêtes présentées; elle a en effet une influence prophylactique qui mérite pleinement d'être prise en considération. Le simple fait qu'il existe des dispositions légales requérant une autorisation officielle est de nature à modérer l'esprit d'entreprise et à empêcher l'élaboration de maint projet qui ne serait pas satisfaisant.

La prohibition de construire des hôtels acquerra à l'avenir une importance plus grande qu'au cours des récentes années de guerre et de crise, moyennant que le tourisme devienne plus intense, comme nous osons l'espérer, et améliore ainsi les prévisions de l'industrie hôtelière. Alors, les obstacles auxquels se heurtaient les nouvelles entreprises hôtelières durant la guerre s'atténueront ou disparaîtront; l'optimisme renaîtra et décidera à créer de nouvelles exploitations et à agrandir celles qui seront sur pied. Il suffit de constater, pour s'en convaincre, qu'aujourd'hui déjà ce mouvement se dessine (33 demandes en 1923 contre 8 en moyenne les années précédentes). C'est à la loi qu'il appartiendra d'obvier au retour d'une surproduction fatale dans ses effets.

## II.

Le fait de soumettre à autorisation une exploitation hôtelière constitue une atteinte à la liberté de commerce et d'industrie garantie par la constitution fédérale. Dans son ordonnance fondée sur les pouvoirs extraordinaires qui lui étaient conférés par l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral n'avait pas à se soucier des limites tracées par la constitution. Reste à savoir si une loi peut en faire autant, soit ce qui en est de sa *base constitutionnelle*.

La loi projetée ne peut être édictée qu'en vertu de l'article 34<sup>ter</sup> de la constitution fédérale, lequel attribue à la Confédération le droit de statuer des prescriptions uniformes dans le domaine des arts et métiers. Le rapport entre cette disposition et l'article 31 const. féd. n'est pas clair. La constitution fédérale ne dit pas si l'article 34<sup>ter</sup> ne doit déployer ses effets que sous réserve de l'article 31 ou s'il prime celui-ci, soit si la Confédération demeure liée comme les cantons, dans son activité législative en matière d'arts et métiers, au principe de la liberté de commerce et d'industrie. Dans l'affirmative, le législateur fédéral se bornerait forcément à édicter des prescriptions concernant la police des arts et métiers, telles qu'elles sont réservées aux cantons

sous lettre *e* de l'article 31. A l'instar des cantons, il ne pourrait que combattre pour des raisons de police, par l'adoption de dispositions sur l'exercice des professions commerciales et industrielles, les effets nuisibles des exploitations. Il n'aurait pas la faculté de prendre les mesures nécessaires à l'effet de limiter la libre concurrence pour des raisons économiques dans une branche d'industrie quelconque. Or, une restriction pareille de la compétence législative devrait pourtant ressortir du texte de la constitution. Contrairement à ce qui en est de l'article 31, lit. *e*, le texte de l'article 34<sup>ter</sup> ne fait aucune réserve et paraît dès lors devoir être interprété d'une façon plutôt extensive.

Nous sommes d'avis que la règle de l'article 34<sup>ter</sup> est venue restreindre la portée de celle, plus générale, qui figure à l'article 31, en ce sens que dans sa compétence législative la Confédération ne serait pas absolument liée au principe de la liberté de commerce et d'industrie. D'ailleurs, nous ne saurions en déduire que cette limite ait perdu toute importance pour le législateur fédéral. Celui-ci ne touchera au principe de la liberté de commerce et d'industrie que dans la mesure où la solution de sa tâche l'y contraindra absolument. Pareille condition est remplie. Car il va de soi que la réglementation légale d'une industrie à l'effet de combattre les inconvénients de la libre concurrence poussée jusqu'à l'abus ne pourra atteindre son but sans que cette liberté soit restreinte.

Divers cantons ont exprimé l'opinion que la loi serait superflue, par le motif que la législation cantonale les mettrait sans autre en mesure d'empêcher, selon les besoins, l'ouverture de nouveaux hôtels. Or, cette manière de voir est erronée. C'est seulement à teneur de la disposition sous lettre *c* de l'article 31 de la constitution fédérale, soit uniquement dans le domaine des auberges et du commerce au détail des boissons spiritueuses, que les cantons peuvent limiter le nombre des entreprises. L'industrie des hôtels n'est pas identique avec celle des auberges. Elle se distingue de celle-ci par son but principal qui est d'héberger des hôtes, tandis que la fourniture d'aliments et de boissons constitue pour elle un but secondaire. Le Conseil fédéral a constaté dans son arrêté bien connu relatif au recours Wagner, en date du 8 août 1911 (*Feuille féd.* 1911, IV, 20), que le canton ne peut pas assujettir à la clause de besoin une exploitation<sup>o</sup> qui doit être considérée comme un hôtel et non une auberge. Dès lors,

le Tribunal fédéral a précisé la portée de la disposition sous lettre *c* de l'article 31 en ce sens que les restrictions de la liberté d'industrie ici réservées ont pour but unique de combattre le danger de l'alcoolisme et ne sauraient donc s'étendre aux auberges sans alcool (cf. Rec. arr. T. F. 40 I 32, 41 I 46 et suiv.). Cette définition fait ressortir d'autant plus clairement la diversité des points de vue. Le fait de débiter des boissons spiritueuses aux hôtes ou d'exclure au contraire la fourniture de boissons de ce genre est sans influence sur le caractère d'hôtel. En conséquence, l'application de la clause de besoin aux hôtels en conformité de la législation cantonale sur les auberges serait purement et simplement inconstitutionnelle. Pareil but ne peut être atteint qu'au moyen d'une loi fédérale fondée sur l'article 34<sup>ter</sup> de la constitution.

### III.

La *clause de besoin* comportera certainement des *inconvenients*, à en juger du moins selon les expériences que les cantons ont faites relativement à l'industrie des auberges. Ici, l'on reproche à cette clause notamment d'élever artificiellement la valeur des immeubles, de provoquer le trafic des patentes d'auberge et de pousser à l'arbitraire les autorités chargées d'examiner la question de besoin et de délivrer les patentes. Ces inconvenients, les uns de caractère économique et les autres de nature juridique, sont-ils à craindre également en ce qui concerne la clause de besoin sur le terrain de l'industrie hôtelière ?

Il faut redouter essentiellement que la situation privilégiée résultant de l'octroi de l'autorisation n'aboutisse à augmenter contre nature la valeur marchande des immeubles affectés à l'industrie hôtelière. Confiant dans la protection qui lui est assurée contre toute nouvelle concurrence, l'acheteur sera facilement disposé, en cas de mutation, à offrir pour une entreprise davantage que celle-ci ne vaut d'après ce qu'elle rapporte et le vendeur saura tirer parti de cette situation. Or, un coût de reprise trop élevé ne peut qu'abaisser le rendement et amoindrir ainsi ou même annihiler l'avantage obtenu en écartant la concurrence. Il y a là un danger non pour le propriétaire actuel qui tirera au contraire un profit de la situation, mais bien pour le futur acquéreur, et ce danger est destiné à s'accroître au fur et à mesure des mutations. L'effet de la loi en deviendrait plus ou moins

illusoire, attendu qu'en la matière qui nous occupe la limitation de la concurrence est appelée à constituer la base du développement heureux des exploitations existantes, alors que dans le domaine des auberges cette limitation poursuit un but de bien-être public que ne touche pas l'augmentation de valeur des établissements.

Sans doute ce danger ne sera-t-il pas de nature à éveiller de sérieuses appréhensions aussi longtemps que subsistera la crise de l'industrie hôtelière. Toutefois, nous cherchons à le prévenir en *délimitant la durée de validité de la loi*. Selon l'art. 11 de notre projet, la loi ne doit déployer ses effets que durant sept ans dès son entrée en vigueur, soit jusqu'à fin 1932. Toutefois, il restera la possibilité, avant l'expiration de cette période, de prolonger par un acte législatif nouveau l'effet de la loi pour une durée déterminée et de répéter cette procédure avant la fin de chaque nouvelle période ainsi fixée. Cette disposition maintient pour un certain temps la clause de besoin et assure ainsi pour le moment à l'industrie hôtelière la protection indispensable dont elle bénéficia au cours de ces dernières années. L'incertitude relativement à la prolongation de validité de la clause de besoin prévue d'emblée écartera en partie les risques de hausse dont il vient d'être question. En effet, chacun devra envisager la possibilité d'un retour de la liberté d'industrie sans limites. L'acquéreur d'un immeuble hôtelier ne voudra pas payer cher la protection d'une clause qui peut disparaître à bref délai. Cette même considération s'imposera durant toutes les périodes de prolongation qui pourraient être décrétées. Ces périodes de prolongation devront naturellement être plutôt courtes. De cette façon, l'on évitera les inconvénients qui se manifestent dans le domaine des auberges et la loi remplira son but aussi longtemps qu'il paraîtra nécessaire. Si l'industrie hôtelière paraît enfin pouvoir vivre normalement sans l'aide de la clause, l'Assemblée fédérale se dispensera de décréter une prolongation et la loi sera ainsi abrogée.

Nous reconnaissons qu'il est malaisé de juger la question du besoin d'une façon objective et propre à éviter toute inégalité de traitement. Mais la difficulté n'est sans doute pas aussi grande ici que dans l'industrie des auberges. L'utilisation et le rendement des hôtels déjà existants en l'endroit ou dans la région, les circonstances propres à influencer le

mouvement des étrangers et le caractère particulier des entreprises à créer ou à agrandir constitueront, ainsi que l'application de l'ordonnance l'a démontré jusqu'ici, des points de repère assez précieux.

L'industrie du bâtiment redoute les effets de la loi. Toutefois, cette industrie doit céder le pas à l'assainissement de la branche hôtelière. Et même en l'absence de la loi, les entrepreneurs de bâtiments n'auraient actuellement pas de grands avantages à attendre des hôteliers; ils ont en revanche une tâche d'autant plus pressante à accomplir dans le domaine des immeubles locatifs. En tout cas, les expériences sont là pour démontrer que les architectes et entrepreneurs ont un grand intérêt à l'assainissement des crédits de construction.

Enfin, la prohibition des constructions porte atteinte également aux intérêts des employés d'hôtel, en ce sens que parmi ces derniers, nombreux sont ceux qui peuvent avoir pour but, de plein gré ou même par nécessité, de se créer une situation autonome après avoir acquis les connaissances utiles dans la branche. Le projet de loi limite considérablement cette possibilité. Mais ce fut précisément la course à la création d'une situation indépendante qui causa tant de mal avant la guerre. En réalité, les intérêts des propriétaires d'hôtels et ceux des employés sont parallèles. Le personnel retirera de sérieux avantages de la bonne marche de l'industrie hôtelière, comme lui aussi souffre aujourd'hui de la crise dans laquelle se débattent les chefs d'entreprise. Il faut en tout cas éviter que les employés d'hôtel ne fassent eux-mêmes, en fondant des exploitations hasardeuses, une concurrence néfaste aux entreprises aujourd'hui existantes. D'ailleurs, les groupements du personnel des hôtels sont d'accord que l'on introduise tout au moins une clause de besoin de durée limitée.

#### IV.

Lors de la discussion relative à la gestion du Conseil fédéral durant l'année 1921, le Conseil national a adopté, le 29 septembre 1922, le postulat que voici : « Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y a pas lieu de régler les conditions du travail dans les hôtels et les auberges par un accord avec les organisations intéressées des patrons et du personnel, et à en rechercher les moyens. »

Sans doute est-il permis de se demander si notre projet ne pourrait pas s'étendre aux conditions de travail du personnel et réglementer ainsi d'une façon générale l'industrie des hôtels et des auberges. Or, nous croyons cependant que pareille extension de la loi n'est pas recommandable. Ainsi qu'il résulte des pourparlers engagés avec les associations professionnelles, la solution des questions soulevées dans le postulat sera malaisée et exigera beaucoup de temps. Personne ne saurait dire aujourd'hui avec quelque certitude s'il y aura possibilité et nécessité de régler spécialement les conditions de travail dans l'industrie des hôtels et des auberges et si la recherche de l'entente entre les groupements ne serait pas une voie mieux appropriée. En faisant figurer cette matière dans notre projet, nous compromettrions l'acceptation de ce dernier ou retarderions tout au moins l'entrée en vigueur de la loi. Nous ne pensons pas, d'ailleurs, qu'une loi comportant pareille extension puisse entrer en vigueur pour la fin de l'année 1925. Enfin, il faut considérer que la réglementation du travail dans l'industrie des hôtels et des auberges devrait avoir un caractère de permanence, alors que la clause de besoin ne pourrait être que temporaire selon notre projet. Par ces motifs, il convient de ne pas associer les matières et de se borner à introduire dans le projet actuel l'obligation de requérir une autorisation. La réglementation des conditions de travail doit faire l'objet d'une étude particulière et, le cas échéant, d'un acte législatif spécial.

## V.

Il n'est pas très facile de *délimiter le terrain d'application* de la loi. Quelles sont les entreprises qui doivent être soumises à celle-ci ? Tandis que dans l'ordonnance, le Conseil fédéral s'est servi de l'expression « hôtels et pensions d'étrangers », nous parlons simplement, dans notre projet de loi, des « hôtels », dont l'article premier, 2<sup>e</sup> alinéa, cherche d'ailleurs à donner la définition. Le projet de loi vise, comme l'ordonnance, les entreprises de l'industrie hôtelière proprement dite, c'est-à-dire tout bâtiment servant à héberger professionnellement de tierces personnes. Le Conseil fédéral trouva déjà sous le régime actuel dans cette définition le critère pour l'application de la clause de besoin. C'est ainsi qu'il put déclarer l'ordonnance applicable p. ex. à des établissements de bain et sanatoria, à un hôtel garni, à un hôpital de montagne. Là où le but spécial assigné à

l'hôtel atténuait l'effet de concurrence, le Conseil fédéral fut assez large. Les hôpitaux et les cliniques privées, les asiles, établissements d'éducation, internats, etc., ne rentrent pas dans le cadre de notre projet. S'ils hébergent professionnellement des personnes, celles-ci ne sauraient pourtant être considérées comme des « hôtes »; l'exploitation hôtelière est non plus le but principal, mais uniquement une sorte de complément qui permettra de poursuivre le but essentiel et caractéristique (guérison, abri, éducation).

Les pensions, c'est-à-dire les maisons organisées pour recevoir particulièrement des personnes et des familles désireuses de faire un séjour de durée prolongée (par opposition aux hôtels de passage), constituent une catégorie fort importante d'exploitations hôtelières. Ces maisons sont naturellement soumises aux dispositions de notre projet, et cela même si des hôtes y demeurent des mois et des années, moyennant que l'exploitation se rapproche essentiellement de celle d'un hôtel et n'affecte pas le caractère d'une remise à bail de logement. En revanche, nous ne comprenons dans l'industrie hôtelière ni les pensionnats de jeunes gens fort répandus en Suisse occidentale spécialement, ni les « pensions » qui offrent la table à des personnes résidant dans la localité et qui disposent quelquefois de chambres. En nous servant du terme « pensions d'étrangers » employé dans l'ordonnance, nous avons cherché à caractériser celles des pensions qui sont assujetties au permis.

La définition légale par nous proposée ne permet pas, d'ailleurs, de délimiter d'une façon absolument satisfaisante le terrain d'application de la loi. Dans le doute sur l'applicabilité de la loi, ce sera à l'autorité compétente pour délivrer le permis qu'il appartiendra de statuer (art. 4 et 5). Si le besoin s'en fait sentir, le Conseil fédéral établira par voie d'ordonnance une délimitation détaillée (art. 10).

*Sont soumis au permis*, à teneur de l'article premier, 1<sup>er</sup> al., les actes suivants :

a) Création d'un nouvel hôtel, c'est-à-dire d'un établissement visé par le deuxième alinéa de l'article premier.

b) Augmentation du nombre des lits d'un hôtel, conjointement avec un agrandissement de la construction ou sans cet agrandissement.

c) Emploi prolongé de locaux jusque là utilisés dans

un autre but à héberger professionnellement des hôtes. Ici, nous avons en vue essentiellement l'installation d'une exploitation hôtelière dans un immeuble servant d'habitation privée ou autre. Nous estimons que le permis est nécessaire même dans le cas où l'hôtelier agrandit en fait son exploitation en prenant à bail des chambres dans des maisons particulières pour y loger ses hôtes, en tant d'ailleurs qu'il ne s'agit pas seulement d'occuper des chambres à titre occasionnel le jour où une circonstance spéciale donne lieu à un afflux momentané de personnes étrangères à la localité. L'on ne saurait pratiquement subordonner au permis l'occupation occasionnelle de chambres privées; en pratique, la disposition serait difficilement applicable. Puis, le permis n'est pas requis pour l'extension de la durée d'exploitation, p. ex. lorsqu'il s'agit d'ouvrir en hiver ou pendant toute l'année un hôtel affecté jusque là à la saison d'été exclusivement. Sans doute y a-t-il, en pareil cas, accroissement de la concurrence. Et pourtant, nous ne voudrions pas étendre le contrôle de l'autorité à la durée annuelle d'exploitation des entreprises existantes. Au reste, la situation économique de l'entreprise ne pourra que gagner à ce que l'exploitation soit poursuivie aussi longtemps que possible ou, encore mieux, sans interruption durant les douze mois de l'année.

La *clause de besoin* est le point capital du projet. Il est permis de se demander si la loi devrait énumérer les divers facteurs déterminants pour l'application de cette clause. Or, des lacunes seraient inévitables dans ce cas; la loi ne pourrait certainement pas épuiser la liste d'éventualités si sujettes à changements. De plus, les prescriptions légales en ce sens risqueraient de devenir gênantes. L'application de l'ordonnance a d'ailleurs démontré qu'il faut laisser dans une certaine mesure l'autorité compétente apprécier librement, ceci d'autant plus qu'une preuve stricte du besoin ne saurait être exigée et que le législateur réclame simplement la vraisemblance d'un besoin.

Nous nous bornerons à attirer l'attention sur une question de principe. La jurisprudence du Conseil fédéral fondée sur l'ordonnance ne tenait compte, dans l'étude du besoin, que de la localité elle-même et de son proche voisinage. Elle examinait donc si l'on pouvait croire à un besoin d'augmenter dans cette région le nombre des lits de la catégorie

des exploitations à laquelle l'entreprise projetée était le cas échéant attribuable. Une autre opinion voudrait que l'on étendît la question en ce sens qu'il s'agirait de savoir si le mouvement des étrangers en Suisse justifie d'une façon générale cette augmentation du nombre des lits. Nous estimons que cette opinion est erronée. Si désirable qu'il soit pour l'industrie hôtelière du pays considérée dans son ensemble de proportionner autant que possible l'offre à la demande, nous savons que ce n'est pas la loi projetée qui permettra d'atteindre un tel but. La loi ne parviendra guère à établir l'équilibre en ce sens qu'un lieu de cure disposant de place bénéficie en définitive de l'affluence excessive qui se manifesterait dans une autre localité, soit à influencer les décisions du public itinérant, à canaliser le tourisme. Les préférences du public voyageur et dans une certaine mesure aussi la vogue plus ou moins prononcée de telle région seront plus fortes que la loi. Le renom établi d'un lieu de séjour peut précisément faire sentir un réel besoin d'y augmenter le nombre des lits, tandis qu'ailleurs les hôtels pour étrangers demeureront vides. Enfin, le refus de tout permis léserait des intérêts légitimes, sans pour cela produire sûrement le résultat qui seul pourrait justifier ce rejet.

L'ordonnance requiert de plus, pour l'octroi du permis, une justification financière. Cette exigence, indépendante de la question du besoin, tend à empêcher la création d'entreprises hôtelières qui manquent d'emblée de base financière solide. Elle ne s'applique, dans la jurisprudence fondée sur l'ordonnance, qu'aux projets dont l'exécution nécessite des travaux de construction (constructions nouvelles ou transformations). La jurisprudence ne la requiert pas à l'égard des simples conversions d'un immeuble quelconque en hôtel, sans travaux de construction. D'ailleurs, la justification financière joua un rôle secondaire dans l'application de l'ordonnance. Son absence ne motiva guère jusqu'ici le rejet de demandes de permis. Vu les expériences faites, nous proposons de *renoncer à introduire* cette exigence dans la loi, d'autant plus que la portée intrinsèque de la justification financière est sujette à discussion. L'on peut comprendre par justification financière la simple constatation que le requérant dispose des fonds nécessaires, tout au moins sous la forme d'un crédit de construction. Or, il n'y a pas grande utilité pratique à requérir cette justification, attendu que d'une façon générale personne ne voudra établir un projet

de construction sans savoir d'où tirer les fonds nécessaires. La justification financière apparaît mieux fondée lorsqu'elle tient compte de la sécurité du capital qui sera investi dans l'entreprise. Toutefois, pour apprécier la question à ce point de vue, il faut pouvoir procéder à une estimation du futur rendement et ce sera là un problème toujours malaisé, quelquefois insoluble. Les expériences des années de guerre ont d'ailleurs contribué largement à écarter le danger de voir prêter d'une façon inconsidérée de l'argent à des entreprises hôtelières. Les créanciers hypothécaires sauront maintenant prendre les mesures utiles à leur propre sécurité. Et c'est là une garantie contre les créations qui n'auraient pas de base financière solide ou seraient condamnées d'avance. Nous estimons que le législateur peut sans danger renoncer à la justification financière. A côté de la clause de besoin, cette mesure de précaution jouerait un rôle parfaitement secondaire.

La proposition a été faite de cumuler avec l'exigence objective du besoin une condition subjective en ce sens que le requérant aurait à justifier de ses capacités dans la profession d'hôtelier. Cette exigence supplémentaire serait sans doute de nature à offrir certaines garanties quant à la direction de l'exploitation et sous ce rapport elle mériterait d'être bien accueillie. Mais il faudrait logiquement obliger lors de chaque mutation l'acquéreur à fournir la justification de capacité et ce serait là un empiètement considérable sur la liberté de commerce et d'industrie, un empiètement tel que le but poursuivi par la loi ne l'expliquerait qu'imparfaitement.

Nous proposons de régler *la procédure* d'octroi du permis (art. 4 à 6) autrement qu'elle n'est fixée dans l'ordonnance. Selon cette dernière, le gouvernement cantonal reçoit la requête et donne un préavis, après quoi le Conseil fédéral délivre ou refuse l'autorisation. Si une telle répartition de compétence pouvait satisfaire en temps de guerre et sous l'empire de l'ordonnance extraordinaire, elle ne s'adapte plus, à notre avis, au régime de la clause de besoin instauré régulièrement par une loi. Ce sont les autorités cantonales qui paraissent le mieux qualifiées pour statuer sur la question du besoin. Cette décision leur est aujourd'hui déjà réservée dans le domaine des auberges. D'ailleurs, le Conseil fédéral n'a pu se dispenser de requérir le préavis cantonal pour appliquer l'ordonnance. L'autorité

compétente sera désignée par le droit du canton. Dans le cas concret, elle consultera, en tant que de nécessité, les autorités locales. Cependant, la décision de l'autorité cantonale ne sera pas forcément définitive. Prise en vertu d'une loi fédérale, elle pourra faire l'objet d'un recours au Conseil fédéral, conformément à l'article 189, 2<sup>e</sup> al., de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire. La possibilité de recourir à l'autorité fédérale, que nous voudrions assurer à tous ceux dont la décision lèse les intérêts, permet de s'attendre à une procédure uniforme, au-dessus des considérations régionales. Le droit de recours sera précieux particulièrement dans les cas importants et discutables, tandis que dans les entreprises de moindre envergure et pourtant soumises à la loi (p. ex. ouverture d'une petite pension, légère augmentation du nombre des lits), les parties s'en tiendront dans la règle au prononcé de l'autorité cantonale. Etant donné que la procédure prévue ne comporte pas de formes particulières, nous jugeons prudent d'étendre autant que possible le droit de recours, en l'accordant également aux personnes et groupements qui, lésés dans leurs intérêts, n'ont pas été entendus par l'instance cantonale. Nous comptons parmi ces groupements la Société fiduciaire suisse pour l'hôtellerie, qui aura donc un droit de recours même si l'on n'a pas requis son préavis, qui sera recommandable dans maints cas importants. Diverses raisons, notamment la nécessité d'éviter une solution définitive par trop tardive, nous ont fait exclure la possibilité de déférer le cas à l'Assemblée fédérale en dernier ressort. Nous proposons de faire usage de la faculté prévue à l'article 192 OJ, soit d'exclure le recours à l'Assemblée fédérale.

Les *sanctions* envisagées sont les mêmes que dans l'ordonnance. L'article 7 punit de l'amende jusqu'à vingt mille francs celui qui, sans permis préalable, aura procédé à l'un des actes visés à l'article premier. La peine sera moindre si le coupable ne contrevient pas à une décision portant refus du permis, mais omet seulement de solliciter celui-ci, soit par ignorance de la nécessité d'un permis, soit par simple négligence. La deuxième forme de répression, indépendante de la poursuite pénale, réside dans la faculté et l'obligation pour les autorités cantonales de faire obstacle effectivement à toute construction ou exploitation non autorisée. Ces autorités pourront requérir au besoin l'assistance de la police. Lorsqu'une exploitation visée par la loi aura été

néanmoins ouverte sans permis, celui-ci devra être sollicité après coup. Si l'autorité compétente aboutit alors à une décision portant refus du permis, elle ordonnera la fermeture de l'établissement dans un délai convenable (art. 8).

Quant aux *rappports de la loi* avec la législation cantonale, en particulier avec les *lois cantonales sur les auberges*, il convient d'observer que les dispositions des deux catégories seront applicables. Les prescriptions de la loi projetée devront être appliquées partout en Suisse d'une façon uniforme, sans égard à la législation sur les auberges. Et inversement, une exploitation hôtelière permise en vertu de la loi fédérale n'en demeurera pas moins soumise à la loi cantonale sur les auberges. Tout en n'étant pas susceptible d'être interdite par le canton, elle aura besoin de la patente prévue pour sa catégorie. Nous avons jugé bon d'exprimer cette idée dans la loi (art. 9).

La loi *entrera en vigueur* au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1926 (art. 11), pour remplacer sans autre l'ordonnance extraordinaire qui disparaîtra à l'expiration de l'année 1925. Nous avons déjà donné notre avis sur la *durée de validité* de la loi. Il nous reste à observer qu'en présence de la réglementation aujourd'hui projetée, si l'effet de la loi n'est pas prolongé, personne ne pourra poursuivre contre la Confédération une demande d'indemnité fondée sur le fait qu'à un moment donné la clause de besoin et la protection accordée auront disparu.

Il est inutile d'édicter des dispositions transitoires. En effet, l'obligation de requérir un permis existe déjà depuis le mois de novembre 1915. L'ordonnance adoptée à l'époque (art. 30) tenait compte des constructions en préparation ou commencées. Et ces cas sont liquidés depuis longtemps.

Nous recommandons à votre acceptation le projet de loi ci-annexé.

Berne, le 24 mars 1924.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

*Le président de la Confédération, CHUARD.*

*Le chancelier de la Confédération, STEIGER.*



(Projet.)

## Loi fédérale

sur

la création et l'extension d'entreprises hôtelières.

---

### L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE de la CONFÉDÉRATION SUISSE,

se fondant sur l'article 34<sup>ter</sup> de la constitution fédérale;  
vu le message du Conseil fédéral du 24 mars 1924,

décète :

#### Article premier.

3. Permis  
d'hôtel.  
1. Demande de  
permis.

Celui qui a l'intention de construire un nouvel hôtel, d'augmenter le nombre des lits destinés aux hôtes d'un hôtel existant ou d'employer d'une façon durable comme hôtel un local jusque-là affecté à d'autres buts, doit obtenir un permis de l'autorité.

Est considéré comme hôtel au sens de la présente loi tout bâtiment servant à héberger professionnellement des hôtes, y compris les pensions d'étrangers.

#### Art. 2.

2. Condition  
de la délivrance du  
permis.

Le permis n'est délivré que si le besoin de construire ou d'ouvrir l'hôtel ou d'étendre l'exploitation hôtelière existante est rendu vraisemblable.

#### Art. 3.

3. Permis  
restreint.

Le permis peut être accordé sous certaines restrictions, conditions ou charges qui se rapportent à la question du besoin.

## . Art. 4.

La demande de permis est soumise à l'autorité cantonale compétente, qui statue après enquête et audition des intéressés.

La décision est communiquée, accompagnée de l'exposé de ses motifs, à l'autorité communale, au requérant et aux personnes qui ont présenté des propositions en cours de procédure. Les permis accordés font l'objet d'une publication.

**II. Procédure et décision.**

1. Autorité cantonale.

## Art. 5.

La décision de l'autorité cantonale peut être déférée par voie de recours au Conseil fédéral, en conformité de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire fédérale.

2. Conseil fédéral.

Le délai de recours est de 30 jours.

Le droit de recours appartient au requérant et à l'autorité communale, ainsi qu'aux personnes et groupements lésés dans leurs intérêts par la décision, même s'il n'a pas été procédé à leur audition au cours de la procédure devant l'autorité cantonale. Pour les intéressés qui n'ont pas reçu communication de la décision, le délai de recours commence à courir le jour de la publication de l'octroi du permis.

Le Conseil fédéral statue en dernier ressort.

## Art. 6.

La demande de permis écartée ne peut être renouvelée que moyennant la preuve qu'une modification est intervenue dans les faits.

3. Renouvellement de la demande de permis.

## Art. 7.

Celui qui, sans avoir obtenu le permis, aura construit un nouvel hôtel, augmenté le nombre des lits destinés aux hôtes d'un hôtel existant ou installé en vue d'y entretenir professionnellement et d'une façon durable des hôtes un local jusque-là affecté à d'autres buts, sera puni de l'amende jusqu'à vingt mille francs.

**III. Mesures contre les infractions.**

1. Peine

Sera puni de la même amende celui qui, après avoir obtenu le permis, n'aura pas satisfait aux conditions ou charges fixées dans ce permis.

Lorsque l'absence de permis devra être attribuée à la négligence ou à l'ignorance des dispositions en vigueur, la peine sera l'amende jusqu'à dix mille francs.

Sont applicables les dispositions de la partie générale du code pénal fédéral du 4 février 1853.

La poursuite et le jugement des contraventions sont du ressort des cantons.

Art. 8.

2. Mesures administratives.

Les cantons sont tenus d'empêcher l'exécution des constructions et l'exploitation des hôtels pour lesquelles le permis nécessaire n'a pas été accordé.

Les exploitations ouvertes sans permis sont fermées dans un délai convenable, en tant que le permis n'a pas été délivré après coup.

Art. 9.

IV. Réserve du droit cantonal.

Toute exploitation hôtelière permise à teneur de la présente loi demeure soumise aux prescriptions de la législation cantonale.

Art. 10.

V. Exécution de la loi.

Le Conseil fédéral exerce la haute surveillance sur l'exécution de la présente loi. Il peut édicter sous la forme d'ordonnances des dispositions d'exécution.

Art. 11.

VI. Durée de validité de la loi.

La présente loi entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1926 et produira ses effets jusqu'au 31 décembre 1932.

---

## **Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le projet de loi fédérale sur la création et l'extension d'entreprises hôtelières. (Du 24 mars 1924.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1924
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	14
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	1824
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.04.1924
Date	
Data	
Seite	557-574
Page	
Pagina	
Ref. No	10 083 925

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.