

N° 8253⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

relative aux fiches d'hébergement et portant modification de :

1° la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'Etat ;

2° la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(26.8.2024)

Les amendements parlementaires sous avis (ci-après les « Amendements ») ont pour objet de modifier le projet de loi n°8253 relative aux fiches d'hébergement et ayant pour objet de remplacer la loi du 24 juin 2008 ayant pour objet le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement (ci-après la « Loi »)¹ afin de rendre plus efficace le système actuel de traitement des données à caractère personnel relatif aux fiches d'hébergement.

En bref

- La Chambre de Commerce salue la prise en compte de certains de ses commentaires émis dans son Avis Initial, dont la suppression d'un transfert automatique et systématique des informations à la Police, l'augmentation du délai pour la transmission des informations de la fiche d'hébergement et les efforts de digitalisation supplémentaires.
- Elle estime cependant qu'il n'est pas réaliste d'exiger la signature de chaque voyageur sur les fiches d'hébergement, ni de supprimer la possibilité d'établir une fiche d'hébergement par groupe de voyageurs ou au moins par groupe de voyageur résidant à la même adresse.
- La Chambre de Commerce n'est pas favorable à l'augmentation des sanctions prévues pour le non-respect des obligations d'établissement et de transmission des fiches d'hébergement.
- Elle recommande de prévoir une période de transition d'au moins 12 mois pour permettre aux exploitants d'adapter leurs logiciels et pratiques.
- La Chambre de Commerce ne peut marquer son accord aux amendements parlementaires que sous réserve expresse de la prise en compte de ses remarques.

*

CONTEXTE

La Loi impose, pour rappel, aux exploitants d'établissements d'hébergement collectif ou d'hébergement touristique privé d'établir des fiches d'hébergement de leurs clients et de transmettre ces fiches à certaines autorités à des fins préventives de contrôle de sécurité des voyageurs dans les établissements d'hébergement et de tenue de statistiques.

Les Amendements intègrent les modifications relatives aux observations légistiques exprimées par le Conseil d'Etat dans son avis du 12 décembre 2023² (ci-après l'« Avis du Conseil d'Etat »). En outre,

1 Lien vers la Loi sur le site de Legilux

2 Lien vers l'avis sur le site du Conseil d'Etat.

ils intègrent notamment les modifications suivantes, qui répondent aux commentaires et aux oppositions formelles formulées dans l'Avis du Conseil d'Etat :

- précision de la définition de l' « exploitant », qui se réfère à « toute personne physique ou morale **désignée comme exploitant sur la fiche d'hébergement** [ajout des Amendements] qui fournit, à titre onéreux, un service d'hébergement touristique », en réponse à l'opposition formelle du Conseil d'Etat exigeant une précision de cette notion³ ;
- précision de la définition du « voyageur », qui se réfère à « toute personne âgée de quinze ans ou plus qui loge dans un hébergement touristique **sans y élire domicile** [ajout des Amendements] et pour une durée ne dépassant pas trois mois consécutifs », afin de suivre la recommandation du Conseil d'Etat ;
- précision de la définition de la « solution informatique », qui se réfère désormais à « l'ensemble des applications pour le compte du ministre ayant le Tourisme dans ses attributions, nécessaires à l'acheminement des fiches d'hébergement sous forme électronique de l'exploitant vers le fichier des fiches d'hébergement du ministre ayant le Tourisme dans ses attributions ». Ladite solution informatique ne sert donc plus à effectuer la transmission directe des informations issues des fiches d'hébergement vers la Police grand-ducale (ci-après la « Police ») et l'Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg (ci-après le « STATEC ») comme initialement prévu et en réponse à l'opposition formelle⁴ du Conseil d'Etat, mais uniquement à transmettre ces informations vers le ministre compétent qui les tiendra à disposition de la Police, le cas échéant, et du STATEC ;
- ajout des définitions des « infractions terroristes » et des « formes graves de criminalité » afin de mieux cibler l'utilisation des données à caractère personnel du fichier des fiches d'hébergement tenu par le ministre compétent et de préciser les finalités de l'accès de la Police à ce fichier, un tel accès ne se justifiant que dans le cadre d'infractions entrant sous ces définitions ;
- suppression de la possibilité pour les petits exploitants d'établir des fiches sur support papier : toutes les fiches devront être établies sous forme électronique, ceci notamment afin de répondre à certains commentaires et oppositions formelles du Conseil d'Etat liés à l'utilisation possible d'un format papier ;
- précision selon laquelle le voyageur qui ne présente pas une carte d'identité, un passeport ou un permis de conduire en cours de validité pour prouver son identité doit se voir refuser l'accès à l'hébergement ;
- augmentation et différenciation du délai de transmission des données depuis l'arrivée du voyageur qui est désormais de 24 heures pour les données intéressant potentiellement la Police et 5 jours pour

3 L'Avis du Conseil d'Etat indique : « Qui est dans ce cas la personne physique qui « fournit, à titre onéreux, un service d'hébergement touristique » ? Celui qui est désigné comme exploitant sur la fiche d'hébergement ? Ou s'agit-il du ou des propriétaires ou d'un ayant droit ? Étant donné que l'article 9 de la loi en projet prévoit des sanctions pour les exploitants qui ne respectent pas les obligations déterminées par la loi en projet, le Conseil d'Etat demande, sous peine d'opposition formelle fondée sur le principe de la sécurité juridique, de préciser le point 2° sous revue de manière qu'il soit clair, dans tous les cas, qui est visé par la notion d'exploitant ».

4 L'Avis du Conseil d'Etat indique : « Le Conseil d'Etat estime que la transmission systématique et généralisée des données aboutissant à une surveillance massive et non ciblée de tous les voyageurs constitue une atteinte manifestement disproportionnée par rapport à l'objectif, à savoir la prévention et la détection des infractions pénales, les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales par la Police grand-ducale. Selon le Conseil d'Etat, une telle transmission constitue une ingérence disproportionnée au droit à la protection de la vie privée et au droit à la protection des données à caractère personnel tels que consacrés par les articles 20 et 31 de la Constitution, l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ainsi que l'article 5 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données). Il doit dès lors s'opposer formellement à l'article 6, paragraphe 1er, sous revue ainsi qu'aux articles 9 à 11 de la loi en projet. Le Conseil d'Etat demande que le texte sous examen soit reformulé en prenant pour modèle les législations belge ou française qui demandent aux exploitants de conserver les fiches d'hébergement pendant une durée déterminée et de les mettre à la disposition de la Police grand-ducale, sur demande de celle-ci ».

celles concernant le STATEC (contre un délai général de 12 heures prévu initialement et contre lequel le Conseil d'Etat a émis une opposition formelle⁵).

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La Chambre de Commerce avait déjà eu l'occasion d'émettre son avis⁶ concernant la version initiale du projet de loi n°8253 relatif aux fiches d'hébergement et ayant pour objet de remplacer la Loi (ci-après l'« Avis Initial ») et elle se félicite de voir que certains de ses commentaires ont été pris en compte par les auteurs du Amendements.

La Chambre de Commerce avait ainsi, dans son Avis Initial, questionné la légitimité et la proportionnalité de la mesure même visant à collecter et transmettre systématiquement les informations contenues dans les fiches d'hébergement aux autorités compétentes, ce que le Conseil d'Etat a d'ailleurs sanctionné par une opposition formelle. Elle se réjouit donc de constater que les Amendements prévoient désormais une transmission des informations par les exploitants vers le fichier du ministre compétent, qui tiendra ces informations à disposition de la Police, le cas échéant, et du STATEC, et qui supprimera automatiquement ces informations lorsque le délai de conservation prévu sera écoulé. Elle constate avec satisfaction que les exploitants ne seront donc plus dépositaires de ces informations, ni responsables de leur conservation.

Elle salue également l'augmentation du délai de transmission des informations des fiches d'hébergement accordé aux exploitants, tel que demandé dans son Avis Initial. Elle se réjouit aussi de constater les efforts en matière de simplification et de modernisation que les Amendements mettent en place en supprimant complètement la possibilité de transmettre des fiches d'hébergement papier pour ne prévoir qu'une transmission électronique.

A ce titre, elle réitère cependant la nécessité de prévoir une période de transition d'au moins 12 mois pour permettre aux exploitants d'adapter leurs logiciels et pratiques et sa préconisation d'augmenter le taux de subvention relatif aux aides prévues pour ce type d'investissement. Les auteurs du Amendements ont ainsi indiqué que « *Le Gouvernement a souligné vouloir coupler le déploiement de cette application à une aide spécifique dans le cadre des « SME Packages – Digital » afin de faciliter l'implémentation de ce nouvel outil, notamment auprès de petites structures d'hébergement* », ce que la Chambre de Commerce salue tout en regrettant que l'aide en question n'ait pas encore été concrètement matérialisée dans le cadre d'un projet de loi qui devrait pourtant être voté en même temps que le présent projet de loi.

La Chambre de Commerce estime que certains aspects doivent encore être améliorés et rappelle encore une fois qu'il est primordial de ne pas faire peser une charge administrative excessive sur les exploitants et qu'à ce titre, le projet de loi devrait simplifier l'établissement des fiches d'hébergement tout en assurant que l'information requise est fiable, bien collectée et transmise efficacement. Il est important de tirer les enseignements du passé, alors que les dispositions régissant le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement ont déjà fait l'objet de nombreuses modifications au fil du temps⁷, et de ne pas réinstaurer des obligations qui avaient précédemment été supprimées car jugées inefficaces, difficiles voire impossibles à mettre en place pour les exploitants ou disproportionnées au regard du but recherché.

5 L'Avis du Conseil d'Etat indique : « *En ce qui concerne plus particulièrement la transmission des données au STATEC telle que prévue au paragraphe 2, le Conseil d'Etat s'interroge sur la nécessité d'une transmission « dans un délai maximal de 12 heures qui suit l'arrivée du voyageur dans l'hébergement touristique ». Étant donné qu'en l'occurrence les données sont transmises au STATEC à des fins statistiques, le Conseil d'Etat est d'avis que le délai en question ne s'impose pas et est manifestement disproportionné par rapport au but visé. Par conséquent, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement au dispositif sous revue* ».

6 Voir l'avis 6420LMA du 26 juillet 2023 sur le site de la Chambre de Commerce

7 Voir notamment les anciennes lois à ce sujet : loi du 28 mai 1968 sur le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement et loi du 16 août 1975 sur le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement

Concernant la solution informatique prévue pour la transmission des fiches d'hébergement

Si la Chambre de Commerce avait déjà, dans son Avis Initial, salué la perspective d'une solution informatique mise à la disposition des exploitants gratuitement permettant la transmission des fiches d'hébergement de manière sécurisée et authentifiée, elle avait toutefois souligné le fait qu'il était prévu qu'il appartienne toujours aux exploitants d'adapter leurs équipements informatiques, à leur charge, pour que ceux-ci permettent d'établir et de télécharger les fiches d'hébergement sur cette application. Elle réitère à ce titre ses commentaires émis dans son Avis Initial et estime qu'il faut aller bien plus loin dans la simplification et la modernisation et prévoir une solution informatique qui permette directement d'établir les fiches de manière électronique et non seulement de les transmettre, ce qui, dans l'état actuel des Amendements, ne semble clairement toujours pas être le cas.

En effet, d'une part, les auteurs des Amendements indiquent qu'une application serait prête pour permettre de remplir les fiches d'hébergement digitales de manière rapide et en lisant directement les informations électroniques incorporées aux nouvelles cartes d'identité⁸. D'autre part cependant, les Amendements continuent d'exiger une signature du voyageur, obligation qui avait pourtant été abolie dans le passé suite aux contraintes constatées et contre laquelle la Chambre de Commerce avait largement argumenté dans son Avis Initial⁹.

Cette obligation de signature semble également *a priori* incompatible avec une digitalisation complète des fiches d'hébergement puisqu'elle va imposer à l'exploitant d'imprimer systématiquement une version papier de celles-ci pour la faire signer, sauf à prévoir un système de signature électronique adéquat (signature électronique ou signature manuelle sur une tablette tactile qui la retranscrit dans la solution informatique, par exemple) qui devrait alors faire pleinement partie de la solution informatique afin que tous les exploitants puissent en bénéficier. Alors que ce n'est pas ce qui semble prévu concernant la solution informatique qui n'ira visiblement pas aussi loin, la question se pose notamment de la compatibilité des logiciels et applications utilisés actuellement par les exploitants avec cette solution informatique : une attention particulière devrait être portée à cet aspect, alors que les exploitants utilisent actuellement différents logiciels et qu'il faut impérativement éviter une duplication des tâches et la nécessité de saisir les informations des clients deux fois.

Les Amendements précisent que la signature sert à faire confirmer l'exactitude des données renseignées par le voyageur, ce que la Chambre de Commerce comprend mais estime superflu et contraire à la volonté de simplification et de modernisation du projet dans la mesure où il est déjà prévu que l'exploitant lui-même vérifie l'exactitude des données au moyen d'une carte d'identité, d'un passeport ou d'un permis de conduire en cours de validité (et alors que le projet amendé précise désormais que le voyageur qui ne présente pas de document d'identité valide devra se voir refuser l'hébergement), et qu'une lecture digitale des documents d'identité¹⁰ devrait également permettre de renforcer la certitude concernant l'exactitude des informations récoltées.

A noter finalement pour le surplus, que les clients venant au Grand-Duché sont des ressortissants de pays variés et multiples, tout comme les documents d'identité qu'ils seraient amenés à présenter,

8 Les Amendements précisent, dans leur commentaire relatif à l'amendement 7 : « *Ce sont les progrès réalisés ces dernières années dans les techniques de la digitalisation et de la transmission de données numériques qui permettent désormais d'opter pour un système d'enregistrement par fiche d'hébergement reposant intégralement sur une solution numérique. En coopération avec les représentants du secteur de l'hébergement, une application a été développée qui permet de remplir lesdites fiches de manière plus aisée, plus rapide et complète. Grâce au code incorporé au dos des nouvelles cartes d'identité, lisible par ordinateur, les données de la carte d'identité du voyageur peuvent être automatiquement insérées aux endroits afférents de la fiche d'hébergement digitale. L'application évoquée est prête, mise à disposition gratuitement et utilisable dès l'entrée en vigueur de la loi en projet* ».

9 Comme indiqué dans l'Avis Initial, « *La Chambre de Commerce note que cette obligation existait en 1975 mais qu'elle ne figure plus, ni dans la Loi, ni dans le Règlement grand-ducal. Il s'agirait donc de réintroduire une obligation qui existait il y a presque 50 ans, et qui va à l'encontre de l'objectif de simplification et de modernisation du Projet, sauf à prévoir la possibilité d'une signature électronique avec la mise en œuvre des moyens techniques nécessaires* ».

10 Alors que l'exposé des motifs du projet de loi n°8253, dans sa version initiale, indiquait : « *En dehors des recommandations exigeant une modification législative, le groupe de travail a formulé un certain nombre de recommandations de nature technique qui n'apparaissent pas dans le projet de loi. Parmi ces recommandations figure la mise en place d'un système permettant d'extraire les données du voyageur directement de sa carte d'identité ou de son passeport à l'aide d'un lecteur MRZ (« machine-readable-zone »). Le lecteur permettra l'océrisation des nom et prénom(s), de la date et du lieu de naissance, de la nationalité, du sexe et du numéro de la pièce d'identité* ».

ce qui ne doit pas grever davantage les obligations des exploitants au regard des formalités mises en place.

Concernant l'obligation d'établir une fiche d'hébergement individuelle pour chaque voyageur

Les Amendements prévoient toujours que les exploitants doivent établir une fiche d'hébergement pour chaque voyageur de 15 ans ou plus et pour chaque séjour de moins de 3 mois consécutifs. La Chambre de Commerce avait déjà noté, dans son Avis Initial, qu'il s'agissait ici de supprimer la possibilité de tenir une fiche d'hébergement par groupe de voyageurs, actuellement prévue par la Loi et du règlement grand-ducal afférent¹¹, ce qui est contraire à l'objectif de simplification poursuivi par le projet amendé alors même que les constats du passé¹², tels que déjà détaillés dans l'Avis Initial, avaient démontré la nécessité pratique de permettre l'enregistrement d'une fiche par groupe de voyageurs.

La Chambre de Commerce comprend les justifications entourant cette volonté de supprimer la possibilité d'établir une fiche par groupe de voyageur et ayant trait à la qualité de l'information récoltée et de sa potentielle utilisation par la Police. Elle rappelle cependant que cela va représenter une charge administrative conséquente pour l'exploitant, voire impossible à réaliser notamment en périodes de pointe lorsque les voyageurs arrivent en masse, p.ex. en autocar, sur des laps de temps très courts. La Chambre de Commerce craint que la mise en œuvre de cette exigence ne mette en grande difficulté les exploitants, avec une potentielle incidence sur la qualité des données récoltées.

Pour concilier ces différents aspects, elle suggère :

- d'augmenter la limite d'âge prévue pour l'établissement d'une fiche individuelle pour le voyageur de 15 à 18 ans, puisqu'il s'agit de l'âge de la majorité dans la plupart des pays européens et que, plus jeunes, les enfants devraient être sous la responsabilité d'un adulte majeur ; et
- de limiter l'enregistrement au voyageur principal si les participants du voyage habitent à la même adresse. Elle estime qu'il devrait au moins être possible pour les membres d'un même foyer de compléter une seule fiche d'hébergement, en ajoutant par exemple une case à cocher et la possibilité d'indiquer le nombre de membres de famille hébergés.

Concernant les sanctions prévues

Comme déjà indiqué dans son Avis Initial, la Chambre de Commerce n'est pas favorable à l'augmentation (le projet amendé prévoit 251 à 25.000 euros) des sanctions prévues contre les exploitants qui n'auraient pas transmis toutes les informations exigées ou qui ne les aurait pas transmis dans les

11 Le règlement grand-ducal du 5 août 2015 relatif aux fiches à tenir par les logeurs exploitant un service d'hébergement touristique prévoit actuellement que « *La fiche comprend en outre les renseignements suivants concernant le voyageur principal [...]* » et « *Une fiche est à remplir pour chaque voyageur à l'exception des personnes accompagnant le voyageur principal y compris tous les enfants et toutes les personnes voyageant en groupe qui sont repris sur la même fiche* ».

La Loi prévoit que « *cependant la personne accompagnant le voyageur est inscrite sur la même fiche que le voyageur et seul le nombre des enfants âgés de moins de quinze ans est inscrit sur la fiche de la personne sous la garde de laquelle ils se présentent au logeur. Pour les groupes ou voyages organisés, seul le responsable du groupe devra remplir une fiche, en y joignant une liste des membres du groupe (nom, prénoms, date et lieu de naissance)* ».

12 La Chambre de Commerce rappelle que l'inscription des membres d'un groupe sur une seule fiche d'hébergement commune est une disposition qui existait en 1968, puis a été supprimée en 1975, pour finalement être réintroduite par la Loi actuelle, au vu notamment des difficultés pratiques constatées pour les exploitants à établir une fiche par voyageur. Ainsi, les commentaires d'articles du projet de loi n°5585 visant à instaurer la Loi relèvent que « *[...] l'hôtellerie se voyait confrontée de plus en plus souvent à des problèmes d'arrivée massive et simultanée de voyageurs se présentant en groupe à l'établissement d'hébergement, imposant aux logeurs des contraintes intolérables et provoquant des temps d'attente fâcheux pour les voyageurs. Pour y remédier, l'article 2 de la loi du 28 mai 1968 prévoyait la possibilité pour le guide du groupe de voyageurs de présenter une liste en triple exemplaire indiquant les noms, prénoms, date et lieu de naissance, domicile et nationalité des membres du groupe. Le guide seul remplissait la fiche sur laquelle il indiquait le nombre des personnes qui l'accompagnaient* ». Ledit projet a donc réintroduit, dans la Loi, la possibilité d'une inscription des voyageurs d'un groupe sur une liste commune, à joindre à la fiche d'hébergement remplie par le responsable du groupe.

délais, alors que la Loi actuelle prévoit une amende pouvant aller de 25 euros à 250 euros¹³. Dans la mesure où seule une transmission électronique est désormais prévue, elle estime qu'il est également nécessaire d'ajouter que les exploitants ne seront pas sanctionnés immédiatement dans le cas où la transmission n'a pas pu avoir lieu conformément aux obligations prévues dans le cas d'une panne informatique ou de problème technique similaire, mais qu'un délai supplémentaire devrait alors être accordé pour effectuer la transmission à partir du moment où le problème technique est résolu.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce estime qu'il est indispensable de prévoir que la solution informatique génère automatiquement une confirmation de transmis et un aperçu des informations transmises (téléchargeable dans l'espace professionnel myguichet.lu, par exemple) permettant à l'exploitant de s'assurer qu'il a réalisé les transferts d'informations des fiches d'hébergement exigés.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut marquer son accord aux amendements parlementaires que sous réserve expresse de la prise en compte de ses remarques.

¹³ Article 6 de la Loi : « Toute infraction aux articles 2, 4 et 5 de la présente loi ou à leurs dispositions réglementaires d'exécution est punie, sans préjudice des peines plus fortes comminées par les dispositions légales et réglementaires en vigueur, d'une amende de 25 euros à 250 euros.

En cas de récidive dans l'année, le maximum de l'amende sera prononcé.

Sans préjudice de l'application de l'article 231 du Code pénal, les mêmes peines sont applicables à ceux qui ont fait des déclarations inexactes aux logeurs ».

