

**N° 5585<sup>1</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2006-2007

**PROJET DE LOI****ayant pour objet le contrôle des voyageurs dans  
les établissements d'hébergement**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(20.3.2007)

Par dépêche du 10 mars 2006, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat pour avis du projet de loi ayant pour objet le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement, élaboré par le ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement.

Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, ainsi que de l'avis de la Commission nationale pour la protection des données du 11 novembre 2005.

L'avis de la Chambre de commerce est parvenu au Conseil d'Etat par dépêche du 14 juin 2006.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

Le projet de loi sous avis a pour but, d'une part, de doter notre pays d'un système efficace, adapté aux nouvelles technologies, pour le contrôle de sécurité des voyageurs, et, d'autre part, d'introduire les moyens d'une statistique valable des arrivées et des nuitées dans les établissements d'hébergement touristique, tels que les hôtels, campings, auberges de jeunesse, gîtes ruraux et autres. Par ces nouvelles dispositions, la loi du 16 août 1975 sur le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement est abrogée.

Dans l'optique d'une simplification administrative pour les tenanciers d'établissements d'hébergement, ainsi que d'un renforcement du contrôle de sécurité, le projet de loi innove en introduisant l'obligation pour les établissements d'une certaine envergure, respectivement la possibilité pour les établissements de taille modeste, d'une saisie et d'une transmission électronique des données à la fois vers la Police grand-ducale et vers le STATEC.

Une autre innovation introduite par la loi sous avis consiste en la réintroduction de l'inscription des membres d'un groupe sur une fiche commune, disposition qui avait été introduite en 1968 et révoquée en 1975 (voir lois des 28 mai 1968 et 16 août 1975 sur le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement). Les auteurs du projet de loi estiment que les effets négatifs de cette formule qui avaient été constatés entre 1968 et 1975 devraient pouvoir être enrayés aujourd'hui grâce aux nouvelles technologies.

En outre, le projet de loi sous avis s'inscrit dans la lignée de la directive 95/57/CE concernant la collecte de données statistiques dans le domaine du tourisme dont l'article 13 obligeait les Etats membres à prendre „les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour (s'y conformer) avant le 23 novembre 1996“.

Tout comme la Chambre de commerce, le Conseil d'Etat salue l'initiative des auteurs du projet de loi d'avoir consulté préalablement les principaux intéressés, comme les représentants de l'hôtellerie et des campings, aussi bien que les responsables du ministère du Tourisme, du ministère de la Justice, de la Police grand-ducale et du Service central de la statistique et des études économiques (STATEC).

Le Conseil d'Etat appuie sans réserve le premier but poursuivi par les auteurs du projet de loi qui est de rendre le recensement statistique sur l'hébergement touristique plus performant, tout en allégeant les tâches afférentes des hôteliers et exploitants de camping, ainsi que de l'Administration, grâce à l'informatisation du processus de saisie des données. Il lui est par contre bien plus difficile de suivre ces mêmes auteurs quant au deuxième objectif du projet, qui maintient le contrôle de sécurité des voyageurs dans les établissements d'hébergement moyennant remplissage d'une fiche signalétique. En effet, l'exposé des motifs, s'il prend soin d'expliquer les changements techniques que le nouveau texte introduit par rapport aux régimes légaux antérieurs, omet de justifier le maintien du principe même de cette saisie systématique de données personnelles des clients d'hôtels et de campings. A ce propos, il y a lieu de noter que d'autres pays européens ont abandonné la collecte de ces informations puisque l'effort administratif requis est apparu comme disproportionné par rapport aux bénéfices à en tirer sur le plan de la prévention de la délinquance. Il ne faut d'ailleurs pas non plus sous-estimer le poids des contraintes imposées en l'occurrence aux logeurs.

Mais au-delà de ces considérations pragmatiques, le contrôle soulève la question bien plus fondamentale du droit que s'arroge l'Etat de surveiller les déplacements des personnes, du moins si celles-ci passent la nuit dans des établissements d'hébergement.

A cet égard, la question de la proportionnalité entre la mission des pouvoirs publics d'assurer la sécurité collective et leur prérogative de s'immiscer dans l'intimité de la sphère privée de l'individu se pose. En effet, même si en principe le droit à la sécurité est intimement lié à l'exercice des libertés publiques, il est un fait que cette ingérence touche aux conditions dans lesquelles s'exerce la liberté individuelle, la liberté d'aller et de venir, et le respect de la vie privée, garantis par les articles 11(3) et 12 de la Constitution et l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Aussi le Conseil d'Etat insiste-t-il à ce que la loi ne prescrive la communication systématique à la Police grand-ducale des fiches d'hébergement qu'afin de lui permettre de remplir sa mission de prévention, de recherche et de constatation des infractions pénales, conformément à l'article 17 de la loi (en voie de modification) du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel. Autre restriction proposée: seraient seules continuées à la Police les fiches d'hébergement concernant des personnes ne résidant normalement pas sur le territoire luxembourgeois. Cette approche se justifie alors qu'en fait c'est probablement la lutte contre la criminalité transfrontalière qui se trouve en l'espèce visée en premier lieu et que par ailleurs l'article 5 du projet de loi en perspective garantira en toute hypothèse aux agents de la Police grand-ducale le droit de consultation sur place des originaux des fiches d'hébergement conservées.

La transmission des données d'hébergement au STATEC devra quant à elle également se situer dans la stricte perspective des missions légales découlant pour ce service de sa loi organique du 9 juillet 1962, telle que modifiée par la suite. Dans ce contexte, il est proposé de limiter en conséquence la communication aux données personnelles anonymisées des voyageurs hébergés.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1er*

Outre l'obligation pour tous les logeurs qui hébergent des personnes de remplir ou de faire remplir une fiche, l'alinéa premier de cet article prévoit pour les groupes ou voyages organisés que le responsable du groupe devra remplir une fiche d'hébergement avec en annexe une liste détaillée des membres du groupe.

La loi du 16 août 1975 dispose dans son article 1er que „Quiconque héberge contre rémunération une personne dans un hôtel, une auberge, une maison, une pension de famille, un appartement, une chambre garnie, un camping, une auberge de la jeunesse ou un gîte d'étape, devra remplir ou faire remplir une fiche ...“. Au commentaire des articles, les auteurs affirment que l'article 1er de la loi sous avis „maintient l'obligation pour quiconque héberge des personnes contre rémunération de remplir ou de faire remplir une fiche pour tout voyageur“. Le Conseil d'Etat constate cependant que les termes „contre rémunération“ ne figurent pas au texte même du projet de loi sous examen. Il existe partant une contrariété entre le texte et le commentaire.

Aux fins d'en rétablir la concordance, il y a lieu d'introduire l'alinéa premier comme suit:

„Quiconque héberge contre rémunération une personne ...“.

L'obligation visée à l'article 1er pèse sur les établissements d'hébergement collectif ainsi que sur les établissements touristiques privés. Aux termes de son alinéa 2, „par établissement d'hébergement collectif ou hébergement touristique privé on entend les établissements définis par la décision de la Commission du 9 décembre 1998 relative aux procédures d'application de la directive 95/57/CE concernant la collecte d'informations statistiques dans le domaine du tourisme“.

Or, la simple consultation de ladite décision fait ressortir que les définitions en cause ne prennent pas moins de six pages reprises sous son Annexe I. La technique du renvoi préconisée par les auteurs du projet de loi sous avis afin d'en définir des notions clefs paraît partant tout à fait inadaptée.

A noter qu'un projet de loi belge déposé le 21 novembre 2006 se propose, entre autres, d'instaurer une réglementation relative à l'enregistrement et au contrôle des voyageurs résidant dans un service d'hébergement touristique (Doc. 51 2760/001), ce dernier étant défini comme visant „tous les bâtiments ou endroits où personnes (!), pour des motifs touristiques ou professionnels, résident sans être inscrits (!) dans les registres de la population“.

Le Conseil d'Etat propose soit de s'inspirer du projet de loi belge, soit de rester dans la ligne de la loi du 16 août 1975 sur le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement, pour circonscrire le champ d'application matériel de la nouvelle loi en perspective.

Dans cette première optique, l'article 1er du projet de loi sous revue prendrait la teneur suivante:

**„Art. 1er.** Quiconque héberge contre rémunération une personne dans un service d'hébergement touristique doit remplir ou faire remplir une fiche pour toute personne hébergée; 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 doit remplir une fiche en y joignant une liste des membres du groupe.

Par service d'hébergement touristique, on entend tout bâtiment et endroit où des personnes, pour des motifs touristiques ou professionnels, résident.

Par fiche d'hébergement, on entend à la fois la fiche électronique et la fiche sur support papier à définir par règlement grand-ducal. La fiche doit être remplie le jour de l'arrivée du voyageur au service d'hébergement touristique.“

Il s'entend que l'intitulé du projet de loi sous avis devrait à son tour être adapté en fonction de la version de l'article 1er retenue en définitive. Dans le même ordre d'idées, le cas échéant les termes „établissement(s) d'hébergement“ seront à remplacer également, à travers l'ensemble du projet, par les mots „service(s) d'hébergement touristique“.

#### *Article 2 (3 selon le Conseil d'Etat)*

Pour des raisons de cohérence logique des dispositions du projet de loi sous avis, le Conseil d'Etat propose d'inverser les articles 2 et 3 du projet.

L'actuel article 2 (3 selon le Conseil d'Etat) définit tant les responsables que les finalités du traitement des données à caractère personnel. Le projet de loi sous avis ne mentionne aucunement le principe de la transmission desdites données à la Police grand-ducale et au STATEC, alors qu'un projet de règlement grand-ducal, dont le Conseil d'Etat a été saisi ensemble avec le projet de loi sous rubrique, en définit les modalités de la transmission. Afin d'éviter que le règlement d'exécution ne soit pris sans base légale valable, le Conseil d'Etat recommande de reformuler comme suit l'article 2 (3 selon le Conseil d'Etat), tout en renvoyant pour le surplus aux considérations générales ci-avant développées:

**„Art. 3.** Le logeur est obligé de communiquer à la Police grand-ducale la fiche d'hébergement concernant les personnes hébergées qui ne résident pas sur le territoire national, aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation des infractions pénales au sens de l'article 17, paragraphe 1er, sous a) de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

Le logeur est obligé de communiquer au Service central de la statistique et des études économiques les données concernant le service d'hébergement touristique et les données dépersonnalisées concernant le voyageur et les personnes qui l'accompagnent, aux fins de permettre audit service de remplir les missions visées à l'article 1er de sa loi organique du 9 juillet 1962, telle que modifiée.

Un règlement grand-ducal précisera les modalités et les délais de la communication des fiches d'hébergement et des données, de même que le modèle de ces fiches, les indications à y apporter et le mode de conservation de celles-ci."

Il importe de relever que la solution proposée à l'endroit de l'alinéa 1er reste conforme à la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, dont l'article 5, paragraphe 5 dispose que „L'Etat membre peut imposer à l'intéressé de signaler sa présence sur son territoire dans un délai raisonnable et non discriminatoire. Le non-respect de cette obligation peut être passible de sanctions non discriminatoires et proportionnées“. Or, il n'y a pas discrimination en l'espèce puisque les résidents sont quant à eux inscrits dans les registres de population des communes.

#### *Article 3 (2 selon le Conseil d'Etat)*

L'article 3 du projet reprend le texte exact de l'article 2 de la loi du 16 août 1975, relatif à l'obligation pour le logeur de vérifier les données fournies par les voyageurs. Une nouvelle disposition est ajoutée, précisant que lorsqu'il s'agit de voyages organisés ou voyages par groupe, cette obligation vise uniquement le responsable du groupe.

De l'avis du Conseil d'Etat, ledit article est à amender comme suit:

„**Art. 2.** Le logeur, au sens de l'article 1er, premier alinéa, a l'obligation de vérifier sur le vu des pièces d'identité les renseignements fournis par le voyageur sur son identité.

Le voyageur a l'obligation de produire ces pièces. Pour les groupes ou voyages organisés, cette obligation concerne uniquement le responsable du groupe ayant rempli la fiche.“

#### *Article 4*

Au regard de l'article 4 du texte du projet, le Conseil d'Etat approuve la réduction du temps de stockage obligatoire pour le logeur de cinq à trois années. Il se demande toutefois si cette obligation de conservation des données pendant trois ans est vraiment nécessaire, étant donné que les données recueillies sur les fiches sont obligatoirement transmises à la Police grand-ducale qui, pour sa part, peut parallèlement consulter et stocker ces données dans ses propres fichiers.

Dans l'optique du Conseil d'Etat, il se recommande d'amender comme suit la disposition visée:

„**Art. 4.** Les fiches d'hébergement portent un numéro courant et sont conservées pendant douze mois.“

#### *Article 5*

Force est de relever que ledit article est assorti d'un commentaire quelque peu incongru. En lui-même, le texte de la disposition en cause donne lieu aux observations ci-après.

En vertu de l'article 1er, la fiche d'hébergement peut prendre une forme électronique ou être consignée sur support papier. Nul besoin de faire état de cette distinction dans le contexte de l'article 5 sous revue. L'article 4 du projet ne distingue d'ailleurs pas non plus entre les deux formes, s'agissant de leur durée de conservation. Pour le surplus, un renvoi à l'article 4 dans le cadre de l'article 5 serait sans plus-value juridique et peut partant être omis sans dommage.

En conclusion, il est proposé de conférer la teneur suivante à l'article 5:

„**Art. 5.** Les originaux des fiches d'hébergement doivent être présentés à toute réquisition aux agents de la Police grand-ducale.“

#### *Article 6*

Cet article prévoit qu'un règlement grand-ducal détermine le modèle des „fiches“ et les indications à y apporter. Pour plus de clarté, il y aurait lieu de préciser qu'il s'agit bien des „fiches d'hébergement“ qui sont visées.

Pour des raisons de systématique, le Conseil d'Etat a toutefois proposé, à l'endroit de l'article 2 (3 selon le Conseil d'Etat), d'y intégrer une disposition de l'espèce, de sorte que l'article 6 serait à supprimer.

*Article 7 (6 selon le Conseil d'Etat)*

Ledit article regroupe les dispositions pénales applicables en cas de violation de la loi ou de ses règlements d'exécution. Il s'inspire très largement des précédents constitués respectivement par l'article 4 de la loi du 28 mai 1968 et l'article 6 de la loi du 16 août 1975 ci-avant évoquées, qu'il reprend pour l'essentiel. Les infractions visées restent ainsi passibles d'une peine de police.

Force est de relever cependant que depuis la loi du 13 juin 1994 relative au régime des peines, l'emprisonnement n'est plus applicable en matière contraventionnelle. Il n'y a partant pas lieu de prévoir qu'„en cas de récidive (...) l'emprisonnement pourra être porté de 1 à 7 jours“ (art. 7, alinéa 2).

En conclusion, le Conseil d'Etat propose de substituer à l'alinéa 1er au symbole € la désignation „euros“, de supprimer à l'alinéa 2 le bout de phrase „et l'emprisonnement pourra être porté de 1 à 7 jours“ et, enfin, d'éliminer à l'alinéa 3 l'incidente „dans les cas visés aux articles qui précèdent“, qui paraît superfétatoire.

Il estime par ailleurs qu'il convient de définir la récidive en la caractérisant à l'alinéa 2 par les termes „dans l'année“.

Dans l'optique du Conseil d'Etat, l'article sous examen prendra la teneur suivante:

„**Art. 6.** 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.“

A noter que la précision apportée à l'alinéa 1er est de nature à répondre aux exigences du principe de la légalité des incriminations consacré par l'article 14 de la Constitution.

*Article 8 (7 selon le Conseil d'Etat)*

Contrairement à ce que laisse entendre le commentaire, l'article sous revue ne se propose pas d'abroger la loi précitée du 16 août 1975, mais au contraire „la loi du 28 mai 1968 sur le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement“. Cette erreur d'inadvertance doit à l'évidence être corrigée en écrivant:

„**Art. 7.** La loi du 16 août 1975 sur le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement est abrogée.“

A noter qu'il en a déjà été tenu compte dans la version publiée dans les documents parlementaires (*cf. doc. parl. No 5585, sess. ord. 2005-2006, p. 3*).

Sous le bénéfice des observations et réserves qu'il vient de formuler, le Conseil d'Etat marque son accord avec le texte du projet de loi soumis à son avis.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 20 mars 2007.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Pierre MORES

