

Projet de loi

relative aux fiches d'hébergement et portant :

- 1° modification de loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État ;**
 - 2° modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ; et**
 - 3° abrogation de la loi modifiée du 24 juin 2008 ayant pour objet le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement**
-

Avis du Conseil d'État

(12 décembre 2023)

Par dépêche du 21 juin 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre du Tourisme.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

Par dépêche du 25 octobre 2023, le Conseil d'État a demandé au Premier ministre la communication des versions coordonnées des lois modifiées du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État et du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale que le projet de loi tend à modifier et qui n'ont pas été joints à la lettre de saisine.

Par dépêche du 7 novembre 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a communiqué au Conseil d'État les textes consolidés, par extraits, des lois précitées du 5 juillet 2016 et du 18 juillet 2018.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 28 juillet 2023.

L'avis de la Commission nationale pour la protection des données, demandé selon la lettre de saisine, n'est pas encore parvenu au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous revue a pour objet de remplacer la loi modifiée du 24 juin 2008 ayant pour objet le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement. Les auteurs du projet de loi rappellent que ce système, instauré dès 1929, met également en œuvre l'article 45, paragraphe 1^{er}, lettre a, de la convention d'application de l'Accord de Schengen qui dispose que « le chef d'un établissement d'hébergement ou son préposé

veillent à ce que les étrangers hébergés, y inclus les ressortissants des autres Parties Contractantes ainsi que d'autres États membres des Communautés européennes, à l'exclusion des conjoints ou mineurs les accompagnant ou des membres des groupes de voyage, remplissent et signent personnellement les fiches de déclaration et à ce qu'ils justifient de leur identité par la production d'un document d'identité valable ». Les auteurs du projet de loi indiquent également l'obligation faite de fournir des statistiques sur la fréquentation des établissements d'hébergement dans le cadre du règlement (UE) n° 692/2011 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2011 concernant les statistiques sur le tourisme.

Comme le soulignent ses auteurs, le projet de loi est principalement le fruit des réflexions faites au sein d'un groupe de travail mis en place par le ministre du Tourisme et dont les recommandations ont servi à l'ébauche du texte du projet. Les modifications au système existant prévues par le projet de loi visent à permettre d'améliorer la qualité des données collectées et la rapidité de leur traitement par la police et par le service de renseignement de l'État. À ces fins, les lois modifiées du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État et du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale sont modifiées en conséquence.

Examen des articles

Article 1^{er}

Point 1^o

Sans observation.

Point 2^o

La notion d'exploitant définie au point 2^o vise toute personne physique ou morale qui fournit un service à titre onéreux d'hébergement touristique. L'exploitant tel que défini au point 2^o sous revue ne vise pas seulement les exploitants disposant d'une autorisation d'établissement en vertu de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, mais également les exploitants ne tombant pas dans le champ d'application de cette loi. Toutefois, le Conseil d'État donne à considérer que l'exploitant au sens de la loi précitée du 2 septembre 2011 est clairement identifiable, alors que ce n'est plus le cas pour les exploitants qui offrent ces services d'hébergement touristique à titre occasionnel. 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'État demande, sous peine d'opposition formelle fondée sur le principe de la sécurité juridique, de préciser le point 2^o sous revue de manière qu'il soit clair, dans tous les cas, qui est visé par la notion d'exploitant.

Points 3^o et 4^o

Sans observation.

Point 5°

En ce qui concerne la définition de voyageur, le Conseil d'État recommande de la compléter en précisant que, à l'instar de la loi du 16 mai 2023 ayant pour objet d'autoriser le Gouvernement à subventionner l'exécution d'un onzième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique et de la loi précitée du 2 septembre 2011, un voyageur séjournant dans un hébergement touristique est à considérer comme une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile. Par conséquent, le Conseil d'État propose de reformuler le point 5° comme suit :

« 5° « voyageur » : toute personne âgée de 15 ans ou plus qui loge dans un hébergement touristique sans y élire domicile et pour une durée ne dépassant pas trois mois consécutifs ; ».

Point 6°

Au point 6°, le Conseil d'État demande de supprimer la précision selon laquelle les applications sont hébergées dans l'infrastructure du CTIE pour le compte du ministre ayant le tourisme dans ses attributions, cette précision relevant de l'organisation interne de l'État.

Article 2

L'article 2 définit l'objet de la loi en projet comme étant la collecte et le transfert des informations et données énumérées aux annexes I et II. Or, la collecte et le transfert de ces données tout comme la finalité de la collecte des données ressortent à suffisance des articles subséquents, de sorte que l'article sous revue est sans réelle plus-value normative. Le Conseil d'État propose dès lors de le supprimer.

Article 3

Sans observation.

Article 4

L'article 4, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, précise qu'un exploitant ayant opté pour le système de fiches d'hébergement sous forme électronique ne pourra plus revenir sur ce choix ultérieurement. Le texte ne précise pas si cette décision est également valable pour tout exploitant succédant à celui qui a opté pour la solution électronique. Le Conseil d'État suggère de le préciser. Pour le surplus, le Conseil d'État renvoie à son observation concernant la notion d'exploitant à l'endroit de l'article 1^{er}, point 2°.

Article 5

L'article 5, paragraphe 2, demande à l'exploitant de se faire présenter une carte d'identité ou un passeport pour vérifier l'exactitude des données fournies par le voyageur. De plus, le voyageur a l'obligation de présenter une de ces pièces. Le Conseil d'État s'interroge si l'accès à l'hébergement touristique sera refusé au voyageur qui n'est pas en possession de sa carte d'identité ou de son passeport au cas d'un oubli, d'une perte ou d'un vol ? Est-ce qu'il peut alors soumettre d'autres pièces prouvant son identité ? Par ailleurs, le Conseil d'État demande de compléter la première phrase du

paragraphe sous revue en ajoutant qu'il doit s'agir d'une carte d'identité ou d'un passeport « en cours de validité ».

Article 6

L'article 6, paragraphe 1^{er}, de la loi en projet, prévoit une transmission à la Police grand-ducale des informations et données à caractère personnel « pour chaque voyageur et chaque séjour ». Le Conseil d'État estime que la transmission systématique et généralisée des données aboutissant à une surveillance massive et non ciblée¹ 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'État, 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 1^{er}, sous revue ainsi qu'aux articles 9 à 11 de la loi en projet. Le Conseil d'État 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.

Par ailleurs, le Conseil d'État se demande si le délai à l'article 6, paragraphe 3, qui exige une transmission des données à la Police grand-ducale et au STATEC « dans un délai maximal de 12 heures qui suit l'arrivée du voyageur dans l'hébergement touristique » est raisonnable au cas où l'exploitant recourt à un mode de transmission manuel sur support papier. Quels sont les modes de transmissions admis ? L'exploitant doit-il détenir une preuve de la transmission des fiches ? Ce délai exclut-il une transmission des fiches d'hébergement sur papier par courrier postal ? Est-ce que le délai de transmission s'applique par rapport au début de l'acte de transmission ou par rapport à la fin, donc l'arrivée de la fiche auprès de son destinataire ? Le Conseil d'État s'oppose formellement au dispositif sous revue en considérant que ce dernier se heurte au principe de la sécurité juridique.

En ce qui concerne plus particulièrement la transmission des données au STATEC telle que prévue au paragraphe 2, le Conseil d'État 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'État 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'État doit s'opposer formellement au dispositif sous revue.

¹ CJUE, arrêt du 6 octobre 2015, Schrems, C-362/14, [ECLI:EU:C:2015:650].

Article 7

L'article 7 est à supprimer comme les annexes à la loi en projet précisent que les fiches d'hébergement doivent entre autres comporter un numéro courant.

Article 8

Sans observation.

Articles 9 à 11

Le Conseil d'État, tout en renvoyant à ses oppositions formelles à l'endroit de l'article 6, paragraphes 1^{er} et 3, s'oppose formellement aux articles 9 à 11 sous revue.

Articles 12 à 14

Sans observation.

Annexes I à III

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates. Il convient par exemple d'écrire à l'article 1^{er}, point 5^o, « quinze ans » et à l'article 4, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, « dix unités d'hébergement » et « vingt-cinq emplacements ».

Intitulé

L'abrogation d'un acte dans son intégralité n'est pas mentionnée dans l'intitulé de l'acte qui le remplace pour ne pas allonger inutilement celui-ci, de sorte que le point 3^o est à omettre.

Subsidiairement, il est signalé qu'aux énumérations, le terme « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire.

Partant, l'intitulé est à reformuler comme suit :

« Projet de loi relative aux fiches d'hébergement et portant modification de :

- 1^o la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État ;
- 2^o la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ».

Articles 1^{er} et 2

L'ordre des articles 1^{er} et 2 est à inverser, l'objet de la loi en projet devant précéder les définitions.

À l'article 1^{er}, point 1^o, le terme « désigné » est superfétatoire et à supprimer.

Au point 4^o, il convient d'écrire « Union européenne ».

Au point 6^o, il convient d'écrire « ministre » avec une lettre initiale « m » minuscule.

Article 10

Dans un souci de cohérence par rapport au texte qu'il s'agit de modifier, il est indiqué d'écrire exceptionnellement « police grand-ducale ».

Article 11

À l'article 43*sexies* nouveau, alinéa 4, le Conseil d'État demande d'écrire « et nommément désignés par le directeur général de la Police grand-ducale ».

Article 13

La date relative à l'acte en question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent.

Article 14

Il y a lieu d'écrire « premier jour » en toutes lettres. Par ailleurs, le terme « suivant » est à remplacer par les termes « qui suit celui de ».

Annexe III

Il convient d'écrire correctement « original conservé ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 14 votants, le 12 décembre 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Patrick Santer