

Projet de loi

**relatif au classement des établissements d'hébergement
touristique.**

Avis du Conseil d'État

(25 mars 2015)

Par dépêche du 2 août 2013, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi repris sous rubrique. Au texte du projet, élaboré par la ministre des Classes moyennes et du Tourisme, étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

L'avis de la Chambre des métiers a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 16 octobre 2013. Les avis de la Chambre des salariés et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêche du 26 novembre 2013 et celui de la Commission nationale pour la protection des données par dépêche du 22 septembre 2014.

Le projet de loi sous avis remplace le projet de loi relatif à l'institution d'un statut d'hébergement touristique (doc. parl. n° 6360) qui a été retiré du rôle de la Chambre des députés par arrêté grand-ducal du 30 juillet 2013, suite à une entrevue qui a eu lieu entre la commission compétente du Conseil d'État et la ministre des Classes moyennes et du Tourisme en date du 8 octobre 2012. Par dépêche du 27 janvier 2014, le Conseil d'État a été informé du retrait dudit projet de loi.

Concernant le projet de loi sous avis, une nouvelle entrevue a eu lieu entre la commission compétente du Conseil d'État et la secrétaire d'État à l'Économie le 24 mars 2014. Au regard de l'incohérence du système de classification projeté, le Conseil d'État aurait préféré que le Gouvernement procède à une refonte de son projet de loi, ou, au moins, qu'il soit d'accord pour présenter des amendements gouvernementaux avant que le Conseil d'État n'émette le présent avis. Or, ni l'une ni l'autre de ces propositions n'a été suivie. Suite à l'entrevue précitée du 24 mars 2014, le Conseil d'État s'est vu communiquer, par dépêche du 26 mai 2014, des « explications complémentaires sous forme de réponses » à son questionnaire du 18 mars 2014. Dans le cadre du présent avis, le Conseil d'État se permet dès lors de se référer également à ces explications qui, selon lui, font partie intégrante de l'exposé des motifs et du commentaire des articles du projet de loi. Dans cet ordre d'idées, il serait utile que la Chambre des députés dispose également de ces explications.

Considérations générales

L'objet du projet de loi sous avis consiste à créer un système de classification et un nouveau cadre juridique pour l'ensemble du secteur de

l'hébergement touristique, dont les hôtels et les campings, ainsi que les établissements d'hébergement du tourisme rural, à savoir les auberges de jeunesse, les villages de vacances, les gîtes ruraux ou encore les chambres d'hôtes qui, actuellement, n'ont aucun statut légal.

Pour ces établissements, le projet de loi introduit également un système de dénominations protégées, sachant que le principe de ces dénominations fait d'ores et déjà partie intégrante du cadre juridique en vigueur en ce qui concerne les hôtels, les motels, les pensions de famille, les auberges et les restaurants en vertu de la loi modifiée du 17 juillet 1960 portant institution d'un statut de l'hôtellerie. Selon l'exposé des motifs, le projet de loi entend mettre à jour les critères à respecter « pour qu'ils correspondent aux exigences du 21^e siècle », tout en y ajoutant les établissements d'hébergement touristique qui n'étaient jusqu'à présent pas encore visés par le cadre légal en place, dont notamment les auberges de jeunesse, les gîtes, les villages de vacances et les chambres d'hôtes. Une dénomination protégée est également introduite pour les terrains de camping et les parcs résidentiels de loisirs.

S'agissant du système de classification des établissements d'hébergement touristique projeté, le Conseil d'État émet ses plus grandes réserves quant au caractère obligatoire de cette procédure pour tous les opérateurs du secteur. Selon lui, l'accès à une classification devrait consister dans l'allocation, sur base volontaire des opérateurs, d'un *label* de qualité, au lieu et à la place d'une procédure complexe, coercitive et difficile à contrôler. Dès lors, pourquoi ne pas opter pour un système de labellisation volontaire qui, sans stigmatiser le secteur, permettrait d'atteindre les objectifs attendus par les auteurs de la loi en projet, à savoir fournir aux consommateurs une analyse claire et une information fiable sur l'offre d'hébergement au Luxembourg et engendrer ainsi la transparence souhaitée du marché. Le Conseil d'État craint en effet que le caractère contraignant du projet de loi sous examen ne conduise à beaucoup de difficultés pour certains opérateurs du secteur déjà fragilisé à l'heure actuelle.

L'approche préconisée par le Conseil d'État est d'ailleurs celle du législateur français qui, par la loi du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques¹, a créé un système de classement officiel moderne grâce à une plus grande adaptation de celui-ci aux attentes des clients et aux pratiques internationales. Ce classement par étoiles en France se fait sur base volontaire et le contrôle des hébergements est effectué par des organismes de contrôle indépendants accrédités sur la base des critères de classement homologués par arrêté du ministre chargé du Tourisme. Pour conserver le bénéfice des étoiles, l'hébergement en question est évalué tous les cinq ans. Pour donner des repères fiables à la clientèle touristique, l'ensemble des hébergements bénéficie d'un classement allant d'une étoile à cinq étoiles. Tous les hébergements classés sont ainsi évalués selon les trois grands axes suivants : la qualité de confort des équipements, la qualité des services proposés dans les établissements, les bonnes pratiques en matière de respect de l'environnement et de l'accueil des clients en situation de handicap. Pour gérer les demandes de classement, le système français est innovant. En effet, les exploitants d'hébergements collectifs s'inscrivent en ligne et suivent leur démarche de classement à partir de leur

¹ Loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques, publiée dans JORF n° 0169 du 24 juillet 2009 page 12352.

espace personnel, de l'envoi du pré-diagnostic au cabinet de contrôle accrédité à la publication de leur établissement classé sur ce même site.²

Aux yeux du Conseil d'État, une législation cohérente et moderne inspirée du modèle français aurait, dans un souci de simplification administrative, pu être mise en place au Luxembourg via la plateforme des démarches administratives en ligne « guichet.lu ».

En sus de l'abrogation de la loi précitée du 17 juillet 1960, le Conseil d'État note que la loi en projet entend également abroger la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping. Or, l'article 6 de cette loi dispose que la permission du propriétaire est obligatoire pour « camper sur tous terrains privés ». S'y ajoute que, d'après l'article 8, « Les règlements des administrations communales tendant à interdire ou à restreindre l'établissement de terrains de camping publics ou le camping sur terrains privés, doivent être approuvés par le Ministre de l'Intérieur et le Ministre qui a dans ses attributions le tourisme ». Cette obligation n'est plus prévue dans la loi en projet. Le Conseil d'État se demande si l'intention des auteurs de la loi en projet est vraiment d'abroger toutes les dispositions de la loi précitée du 11 juillet 1957? Les auteurs de la loi renvoient aux articles 537 et 544 du Code civil selon lesquels le propriétaire a le droit de jouir et de disposer de sa propriété, pourvu qu'il n'en fasse pas un usage prohibé par la loi. Ainsi, si un tiers souhaite temporairement utiliser un terrain à des fins de camping, il ne saurait le faire qu'avec l'accord du propriétaire. Les auteurs renvoient encore à l'article 563 du Code pénal qui érige en infraction pénale le fait de s'introduire dans des propriétés privées habitées ou dans leurs dépendances et d'y rester malgré l'invitation ou l'ordre de s'en éloigner. Le même article érige en infraction le bris de clôtures. Les auteurs argumentent encore que la plupart des règlements de police des communes interdisent de toute façon le « camping sauvage ». Il s'avère ainsi difficile pour un campeur de faire du « camping sauvage » sur une propriété privée sans que le propriétaire y marque son accord. En conclusion, le maintien de ce texte n'apporterait donc aucune plus-value. Les auteurs ajoutent que « l'abrogation de cette disposition ne pose donc aucun problème, car d'autres dispositions régissent déjà suffisamment la situation. Elle constitue cependant une mesure de simplification administrative qui tend à éviter des doubles-emplois. » Cependant, le Conseil d'État se demande si les auteurs de la loi en projet ont également considéré l'article 9 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et si l'abrogation de la loi précitée du 11 juillet 1957 n'aura pas de conséquences sur les règlements communaux pris en la matière. Finalement, il observe que cette loi de 1957 aura encore un effet sur les compétences que détient en la matière le ministre ayant le Tourisme dans ses attributions.

Dans le même sens, le Conseil d'État note que le projet de règlement grand-ducal relatif au classement des établissements d'hébergement touristique, qui a été déposé avec le projet de loi sous avis, prévoit l'abrogation du règlement grand-ducal du 25 mars 1967 abrogeant et remplaçant l'arrêté grand-ducal du 29 juillet 1957 concernant le classement et les conditions d'installation des terrains de camping. Ce règlement grand-ducal tire sa base légale de la loi précitée du 11 juillet 1957. Cependant, le chapitre 2 de ce règlement concerne les dispositions relatives au maintien de

² Voir : <https://www.classement.atout-france.fr>.

l'ordre, de la sécurité et de la salubrité publics sur les terrains de camping en exploitation. Le projet de loi sous avis, tout comme le projet de règlement grand-ducal précité sont muets à cet égard. Pour les auteurs de la loi sous examen, ces dispositions « n'ont guère d'utilité en 2014. La plupart des situations qu'elles couvrent, sont de toute façon couvertes de façon plus précise par d'autres textes plus actuels tels que la législation *commodo incommodo*, les règlements de police des communes, de même que par les règlements d'ordre intérieur des exploitants de camping. Ces dispositions anciennes n'apportent donc aucune plus-value, ni pour les exploitants des campings, ni pour l'Administration. L'abrogation constitue une mesure de simplification administrative qui tend à éviter des doubles emplois. »

Le Conseil d'État relève encore un manque de cohérence entre les dispositions de la loi en projet et des législations sur le droit d'établissement et les établissements classés. Ainsi, la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales se limite à la profession de l'« exploitant d'un établissement d'hébergement » définie comme « l'activité commerciale consistant à 1) louer des chambres équipées; 2) offrir aux locataires des petits déjeuners, plats cuisinés et repas à consommer sur place ou à emporter; 3) vendre, à titre accessoire, des boissons alcoolisées et non alcoolisées dans les limites autorisées par la législation sur le cabaretage et à consommer sur place par les locataires »³. Cette définition ne concorde pas avec celle de l'« établissement d'hébergement touristique » telle que visée à l'article 1^{er}, alinéa 2 du projet de loi qui pourtant se réfère expressément à la loi précitée du 2 septembre 2011. Dans le même sens, le règlement grand-ducal du 10 mai 2012 portant nouvelles nomenclature et classification des établissements classés se réfère aux hôtels « d'une capacité de 5 à 25 chambres d'hôtes », alors que, selon l'article 2, a) du projet de loi, un établissement d'hébergement ne peut se dénommer « hôtel » que s'il dispose « au moins de huit chambres équipées ».

Sur base de l'ensemble de ces considérations, le Conseil d'État demande au Gouvernement de non seulement reconsidérer son approche dans le sens de la législation française précitée de 2009, mais également d'assurer une harmonisation des définitions et autres dispositions normatives en cause. Quant à cette dernière observation, il ne saurait accorder la dispense du second vote constitutionnel sur le fondement du principe de sécurité juridique.

Ce n'est dès lors qu'à titre subsidiaire qu'il procède à l'examen des articles de la loi en projet.

Examen des articles

Observations générales

Selon les règles de la légistique formelle, les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment toutefois en chiffres :

1. s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix, de dates (à l'exception des mois) ;

³ Art. 2, point 19° de cette loi.

2. lorsqu'il est fait référence aux articles d'actes juridiques et à leurs subdivisions ou groupements ;
3. si les dispositions sont présentées sous forme de tableaux ou de tarifs.

L'ensemble du projet de loi sous examen qui manque de cohérence rédactionnelle à cet égard, est à revoir.

À travers le texte, le symbole « % » est également à remplacer par l'écriture en toutes lettres « pour cent ».

Quant à la présentation légistique de l'article 1^{er}, le Conseil d'État rappelle que, dans un texte de loi, l'emploi de tirets est à éviter, la référence aux dispositions qu'ils introduisent étant malaisée, tout spécialement à la suite d'ajouts ou de suppressions de tirets ou de signes à l'occasion de modifications ultérieures. Lorsqu'il s'agit d'une énumération, il y a lieu de remplacer ces tirets par des points énumératifs, caractérisés par un numéro suivi d'un point (1., 2., 3., ...) ou par des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...). Cette observation vaut également pour les articles 10 et 13, paragraphe 1^{er}.

Le Conseil d'État rappelle encore que le premier mot de l'énumération doit commencer par une lettre minuscule et que les points finaux à la fin de chaque point énumératif sont à remplacer par des points-virgules, sauf pour le dernier.

Il y aurait encore lieu de supprimer au premier point de l'énumération la partie de phrase « sont exclues du champ d'application de la présente loi » qui constitue une tautologie. Il conviendrait en outre de remplacer « par le ministère de la Famille et de l'Intégration ou qui dépend directement de celui-ci » par « en vertu de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (loi dite « ASFT »). »

Article 1^{er}

L'alinéa 1^{er} de l'article sous examen est à supprimer comme étant superfétatoire.

L'alinéa 2 définit la notion de l'établissement d'hébergement touristique. Le Conseil d'État estime que le renvoi à la loi précitée du 2 septembre 2011 ne suffit pas, mais qu'il faut également se référer à la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés. En effet, une condition préalable à l'accès à la classification devra consister dans la conformité de l'établissement en question à la législation en matière d'établissements classés. Un renvoi à cette loi s'impose dès lors dans le cadre du projet de loi sous avis. Le Conseil d'État renvoie à cet égard à son opposition formelle prévue aux considérations générales.

L'alinéa 3 exclut certaines infrastructures et situations de fait du champ d'application de la loi en projet. Selon le Conseil d'État, ces exclusions ne sont pas de mise, comme la définition des établissements d'hébergement doit se suffire à elle-même. L'alinéa en cause doit donc être supprimé.

Article 2

L'article sous avis énumère les exigences auxquelles doivent satisfaire les établissements d'hébergement touristique qui entendent utiliser les dénominations d'hôtel, de motel, d'auberge ou de leurs synonymes ou dérivés. Or, dans cette énumération, les auteurs du projet recourent à des phrases entières, ce qui n'est pas concordant avec la phrase introductive de l'article. Ensuite, le recours au verbe « pouvoir » est à déconseiller. Son utilisation est en effet susceptible de faire naître dans certains cas une insécurité juridique, voire l'arbitraire. En effet, la loi dispose, impose ou interdit; elle n'énonce pas des préférences ou des souhaits. Dans un souci d'exhaustivité et pour couvrir toutes les éventualités, le Conseil d'État demande encore de remplacer « ou de leurs synonymes ou dérivés » par « ou de leurs synonymes, dérivés ou traductions » afin de viser également les dénominations utilisées dans une autre langue.

Selon le point a), les établissements visés doivent disposer « au moins de huit chambres équipées ». Selon l'exposé des motifs, le nombre de huit chambres a été fixé en accord avec la fédération nationale du secteur des hôteliers. Le Conseil d'État se demande pourtant quel sera le sort des « petits » hôtels offrant moins de huit chambres. D'après le système de classification obligatoire projeté, ces hôtels devraient-ils abandonner leur enseigne traditionnelle, alors qu'ils ne seraient plus autorisés à se dénommer « hôtel » ?

Finalement, le Conseil d'État renvoie à son observation dans les considérations générales et rappelle que le règlement grand-ducal du 10 mai 2012 portant nouvelles nomenclature et classification des établissements classés se réfère aux hôtels « d'une capacité de 5 à 25 chambres d'hôtes ». Dès lors, sous peine d'opposition formelle et sur le fondement du principe de sécurité juridique, une harmonisation des critères et définitions s'impose dans les textes en cause.

Au point e), il est indiqué que chaque chambre soit pourvue entre autres « d'une prise électrique près du miroir ». Or, la présence d'un miroir n'est nulle part exigée. Le Conseil d'État ne comprend pas la portée de cette obligation.

Au point f), comment s'explique le seuil minimal des 85 pour cent ? Sur dix chambres, cela voudrait dire que 8,5 chambres devraient être équipées avec « douche/WC ou baignoire/WC » selon le texte projeté. Le Conseil d'État a du mal à comprendre ce pourcentage. Pour le surplus, il s'impose de faire abstraction d'abréviations dans les textes normatifs, de sorte qu'il conviendrait de remplacer « douche/WC ou baignoire/WC » par « toilettes et douche ou baignoire ».

Article 3

Le Conseil d'État renvoie à son observation sous l'article 2 et demande de remplacer « ou de son synonyme ou dérivé » par « ou de ses synonymes, dérivés ou traductions ». Quant à la forme, il y a lieu d'écrire « ... qui satisfont aux exigences de l'article 2, a) à i), et qui ... ». Ensuite, l'expression « en majeure partie » est à omettre.

Article 4

L'article sous avis énumère les exigences auxquelles doivent satisfaire les établissements d'hébergement touristique qui entendent utiliser les dénominations de gîte, de meublé de tourisme ou de leurs synonymes ou dérivés. Les auteurs du projet de loi recourent dans cette énumération à des phrases entières, ce qui n'est pas concordant avec la phrase introductive de l'article. Il est rappelé que le recours au verbe « pouvoir » est à déconseiller. Le Conseil d'État renvoie encore à son observation sous l'article 2 et demande de remplacer « ou de leurs synonymes ou dérivés » par « ou de leurs synonymes, dérivés ou traductions ».

Au point a), le Conseil d'État ne comprend pas le bout de phrase « par immeuble ». Faute d'explications dans le commentaire de l'article, il se demande s'il ne faudrait pas écrire « par établissement » ? Par analogie à l'article 2 du projet, cet ajout est à supprimer pour être superfétatoire. Ensuite, quelle est la différence entre la « chambre équipée » visée à l'article 2 sous a) et une « chambre à coucher » dont question à l'article sous examen ? Au point d), l'expression « réfrigérateur avec compartiment congélation » est à remplacer par la notion usuelle « réfrigérateur congélateur ». Le Conseil d'État réitère son opposition formelle sur le fondement du principe de sécurité juridique et demande une harmonisation des critères et définitions.

Au point f), il conviendrait de remplacer « baignoire/WC ou douche/WC » par « toilettes et douche ou baignoire ». Quant à la « prise électrique près du miroir », le Conseil d'État renvoie à son observation sous l'article 2.

Article 5

Le Conseil d'État renvoie à son observation sous l'article 2 et demande de remplacer « ou de son synonyme ou dérivé » par « ou de ses synonymes, dérivés ou traductions ». Quant à la forme, il relève qu'aux points b) et c), la conjonction de coordination « ou » est à omettre.

Ensuite, les auteurs du projet renvoient aux exigences de l'article 4, b) à f). L'article 4, d) exige deux plaques chauffantes, alors que le point d) de l'article sous examen en exige quatre.

Au point e), la parenthèse « (hommes et femmes) » est à remplacer par « pour hommes et femmes » par analogie à la disposition de l'article 8, point h).

Article 6

Le Conseil d'État renvoie encore à son observation sous l'article 2 et demande de remplacer « ou de leurs synonymes ou dérivés » par « ou de leurs synonymes, dérivés ou traductions ». L'expression « *bed and breakfast* » est à remplacer par « logement chez l'habitant avec petit-déjeuner ». Finalement, il y a lieu d'écrire « ... aux exigences de l'article 4, points a), b), c), e) et f) ».

Article 7

Le Conseil d'État renvoie à nouveau à son observation sous l'article 2 et demande de remplacer « ou de son synonyme ou dérivé » par « ou de ses synonymes, dérivés ou traductions ». Au point e), il rappelle que le recours au verbe « pouvoir » est à déconseiller. Au point j), il relève qu'il convient d'écrire « 24 heures sur 24 ». Il renvoie pour le surplus aux observations de forme ci-dessus.

Article 8

Le Conseil d'État renvoie à son observation sous l'article 2 et demande de remplacer « ou de leurs synonymes ou dérivés » par « ou de leurs synonymes, dérivés ou traductions ». Aux points i) et k), il y a lieu de faire abstraction de l'abréviation « WC » pour écrire « toilettes ». Au point m), il convient d'écrire « 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24 ».

Article 9

Au point g), le Conseil d'État rappelle que le recours au verbe « pouvoir » est à déconseiller. Au point j), il y a lieu de faire abstraction de l'abréviation « WC » pour écrire « toilettes ». Concernant le point l), il est renvoyé à l'observation sous l'article 8.

Article 10

Les mots « de la présente loi » sont à supprimer dans la phrase introductive. Ensuite, le Conseil d'État demande d'écrire « ... à chaque catégorie est élaboré par règlement grand-ducal et comprend au moins les catégories suivantes : ... ». Concernant l'emploi de tirets, il est renvoyé à l'observation sous l'article 1^{er}. Le premier mot de l'énumération en question doit toujours commencer par une lettre minuscule. Le point final à la fin de chaque point énumératif est à remplacer par des points-virgules, sauf pour le dernier.

Le Conseil d'État s'étonne de la catégorie de classement « aucune étoile ». Est-ce que cela veut dire qu'en pratique un établissement ne correspondant pas aux normes fixées, se voit obligé d'afficher un écusson signalant que l'établissement d'hébergement n'a aucune étoile ?

Article 11

D'après l'article sous avis, l'autorisation de porter une dénomination protégée est accordée, sur demande, aux établissements d'hébergement touristique qui remplissent, dans leur catégorie, les conditions énoncées aux articles 2 à 9 de la loi en projet. Cette autorisation qui est délivrée par le ministre ayant le Tourisme dans ses attributions sera valable pour une durée de cinq ans. Le Conseil d'État se demande si l'instruction administrative visée ne fait pas double emploi avec l'article 28, paragraphe 1^{er} de la loi précitée du 2 septembre 2011.

L'alinéa 5 de l'article sous examen renvoie à un règlement grand-ducal pour déterminer non seulement les modalités de l'instruction administrative, mais encore de l'utilisation de la dénomination protégée et

de l'écusson. Le Conseil d'État observe que cette approche bute sur des problèmes de constitutionnalité qui ont récemment encore été mis en exergue par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

Ainsi, dans son arrêt 108/13 du 29 novembre 2013, la Cour a rappelé que, dans les matières réservées, « l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités selon lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc ».

En l'espèce, il ne fait pas de doute que les modalités visées comportent des limitations à la liberté de commerce consacrée par l'article 11(6) de la Constitution et sont dès lors à considérer comme matières réservées. Le cadrage normatif à prévoir par la loi en ce qui concerne les fins, les conditions et les modalités fait défaut. Ces éléments sont donc à déterminer dans la loi, faute de quoi le Conseil d'État ne se voit pas à même de dispenser le texte de l'alinéa sous examen du second vote constitutionnel.

Quant à la forme, il échet d'écrire à l'alinéa 1^{er} « aux articles 2 à 9 ».

À l'alinéa 2, le terme « ministre » s'écrit avec une lettre initiale minuscule.

Article 12

Les auteurs du projet sous examen entendent sanctionner « l'établissement d'hébergement touristique qui: a) ne respecte pas les dispositions de la présente loi et de ses règlements d'exécution; b) ne maintient pas en permanence le niveau de qualité des équipements et services qui correspond aux exigences déterminées pour sa catégorie et son classement; c) ne respecte pas les dispositions légales et réglementaires en matière d'hygiène, de santé et d'environnement, de droit du travail et de droit d'établissement. »

Le Conseil d'État se doit de constater que l'ensemble de ces faits sanctionnables ne répond pas aux exigences de précision imposées par le principe de légalité des incriminations consacré par l'article 14 de la Constitution, alors qu'il n'indique pas avec clarté quelles dispositions sont visées par les sanctions figurant au paragraphe 2 de l'article sous avis. Il renvoie à ce titre à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en la matière⁴. Le Conseil d'État se demande par ailleurs de quelle disposition du projet de loi sous examen résulte le niveau de qualité des équipements et services qui correspond aux exigences déterminées pour la catégorie et le classement d'un établissement. En ce qui concerne le dernier point relatif au respect des dispositions légales et réglementaires en matière d'hygiène, de santé et d'environnement, de droit du travail et de droit d'établissement, il y a lieu de noter que le non-respect de telles dispositions est déjà assorti de sanctions. Il en résulte le risque, en cas de cumul de sanctions prises en vertu des différentes lois applicables, d'enfreindre le principe *non bis in idem* inscrit à l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.⁵ Pour l'ensemble de

⁴ Cour constitutionnelle, arrêt 12/02 du 11 mars 2002; arrêts 23/04 et 24/04 du 3 décembre 2004.

⁵ À titre d'exemple, voir : Cour adm., arrêt du 15 janvier 2015, n° 35052C.

ces considérations, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au texte du paragraphe 1^{er} de l'article 12.

Il s'entend par ailleurs que le ministre peut toujours procéder à un déclassement lorsque les conditions pour figurer dans une catégorie déterminée ne sont plus remplies. Une telle décision aura alors le caractère d'une mesure administrative et ne pourra être qualifiée de sanction.

Dans la mesure où le texte fait état de sanctions administratives, le Conseil d'État constate en outre l'absence d'un recours en plein contentieux devant les juridictions administratives, absence à laquelle il doit s'opposer formellement étant donné qu'un tel recours est requis par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.⁶

Les auteurs du texte expliquent par ailleurs dans le commentaire des articles que « ceux qui utiliseront l'écusson, les étoiles ou même une dénomination protégée, sans en avoir obtenu au préalable, l'autorisation, risqueront de tomber sous le champ d'application des articles 198 et suivants du Code pénal ». Le Conseil d'État ne suit pas cet argumentaire. Il rappelle qu'un principe corollaire du principe de la légalité des incriminations et des peines est celui de l'interprétation stricte de la loi pénale. Or, les articles 198 et suivants du Code pénal relatifs aux « faux commis dans les passeports, permis de chasse ou de pêche, livrets, feuilles de route, certificats et attestations » ne visent pas les incriminations en cause. En revanche, l'article L. 122-8, paragraphe 1^{er} du Code de la consommation qui érige en infraction pénale le fait prévu par l'article L. 122-4, point 2) du même code, et qui consiste à afficher un certificat, un label de qualité, ou un équivalent sans avoir obtenu l'autorisation nécessaire, pourrait trouver application en l'espèce.

D'après le paragraphe 3, les fonctionnaires peuvent être délégués à procéder à des visites des établissements concernés pour constater les manquements énumérés au paragraphe 1^{er} de l'article sous examen. Le Conseil d'État se demande quelle est la nature du contrôle envisagé. En l'état, il ne saurait s'agir d'une visite domiciliaire au sens de l'article 15 de la Constitution. Au cas où les auteurs auraient visé une telle visite se fondant sur la contrainte, le Conseil d'État ne saurait dispenser ce texte du second vote constitutionnel, alors qu'il ne répondrait pas aux exigences de cet article, ni à celles de la jurisprudence de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.⁷

Article 13

Le Conseil d'État demande de s'inspirer de l'article 32 de la loi précitée du 2 septembre 2011 et renvoie pour le surplus à l'avis précité de la Commission nationale pour la protection des données.

⁶ Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Silvester's Horeca Service c/ Belgique* du 4 mars 2004.

⁷ Cour européenne des droits de l'homme, arrêts *Niemietz c/ Allemagne* du 16 décembre 1992, *Crémieux c/ France* du 25 février 1993, *Buckley c/ Royaume-Uni* du 25 septembre 1996, *Mentes et autres c/ Turquie* du 28 novembre 1997, *Société Colas Est et autres c/ France* du 16 avril 2002, *Ernst et autres c/ Belgique* du 15 juillet 2003 et *Saint Paul c/ Luxembourg* du 18 avril 2013.

Concernant l'emploi de tirets au paragraphe 1^{er}, il est renvoyé à l'observation sous l'article 1^{er}.

L'alinéa 3 est superfétatoire, étant donné que la procédure administrative non contentieuse s'applique de toute façon.

Au paragraphe 2, il est rappelé que le verbe « pouvoir » doit en principe être utilisé avec circonspection dans un texte de loi. Le Conseil d'État renvoie à son observation sous l'article 2.

Article 14

Au sujet de l'abrogation de la loi précitée du 11 juillet 1957 et de la loi précitée du 17 juillet 1960, le Conseil d'État renvoie à ses observations reprises à l'endroit des considérations générales du présent avis.

Si plusieurs actes sont à abroger, il faut citer ceux-ci sous la forme d'une énumération en utilisant la numérotation 1., 2.

Lorsqu'il s'agit d'abroger un acte qui a déjà subi des modifications, il est sous-entendu que l'abrogation vise tant le texte originel que les modifications qui s'y rapportent. Dans cette hypothèse, il est cependant indiqué d'insérer le terme « modifié(e) » dans l'intitulé de l'acte à abroger, et ce entre la nature de l'acte et sa date.

La disposition « ... ainsi que toute autre disposition contraire » n'est pas de mise. Les abrogations doivent être expresses. Sur base du principe de sécurité juridique, le Conseil d'État s'oppose formellement à cette disposition.

Au vu de ce qui précède, l'article sous examen est à libeller comme suit :

« **Art. 14.** Sont abrogées :

1. la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping ;
2. la loi modifiée du 17 juillet 1960 portant institution d'un statut de l'hôtellerie. »

Dans le même sens, il convient d'adapter l'intitulé de la loi en projet pour écrire :

« Projet de loi relatif au classement des établissements d'hébergement touristique et portant abrogation de :

1. la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping ;
2. la loi modifiée du 17 juillet 1960 portant institution d'un statut de l'hôtellerie. »

Le Conseil d'État recommande encore d'introduire un intitulé abrégé, appelé « intitulé de citation », qui serait à insérer sous forme d'un article spécial à la fin du dispositif entre l'article relatif aux dispositions transitoires et celui relatif à la mise en vigueur de la future loi. Cet article prendrait la teneur suivante:

« **Art. 16.** La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante: « loi du ... relative au classement des établissements d'hébergement touristique ». »

Article 15

Sans observation.

Article 16 (17 selon le Conseil d'État)

L'article sous examen est à libeller comme suit :

« **Art. 17.** La présente loi entre en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit sa publication au Mémorial. »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 25 mars 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker