

EXPOSE DES MOTIFS

Projet de loi relatif à l'institution d'un statut d'hébergement touristique

L'importance économique du tourisme à travers le monde n'a cessé de croître au cours des dernières décennies et, selon l'Organisation mondiale du tourisme, l'économie touristique mondiale a étonnement bien absorbé les impacts de la crise financière et de la récession économique des années 2008 et 2009. En effet, sur le plan mondial, les arrivées de touristes internationaux ont augmenté de 6,7 % en 2010 par rapport à 2009 pour atteindre un total 935 millions. Cela représente 22 millions de plus que le pic (913 millions) atteint en 2008 avant la crise. Toutes les régions du monde ont enregistré des taux de croissance positifs. En 10 ans, entre 2000 et 2010, le nombre d'arrivées au niveau mondial est passé de 675 millions à 935 millions de touristes, ce qui correspond à une augmentation de 39 %.

La reprise entre 2009 et 2010 en Europe (+3 % à 471 millions d'arrivées) a été plus lente que dans d'autres régions du monde pour diverses raisons : interruption du trafic aérien provoquée par l'éruption du volcan Eyjafjallajokull, incertitude économique planant sur la zone euro, etc. Malgré cette progression moindre que la moyenne mondiale, la European Travel Commission (ETC) confirme que l'Union européenne conserve sa position de chef de file du tourisme mondial. Sur les dix destinations touristiques les plus prisées dans le monde, cinq sont situées dans des Etats membres de l'UE. Ces cinq destinations européennes cumulent à elle seules près de 25 % des arrivées mondiales et l'Europe, qui représente 51 % du tourisme mondial, enregistrait en 2010 une augmentation de 3,25 % pour atteindre 476,5 millions d'arrivées, soit 15 millions de plus que l'année précédente. Bien que les arrivées de touristes en Europe continuent d'augmenter, il importe de préciser qu'elles augmentent moins rapidement que dans d'autres régions du monde. Les pays européens auront par conséquent des efforts à faire dans le but de consolider leur position de leader.

Les activités touristiques occupent directement sept millions de personnes dans l'Union européenne, ce qui représente 3,2 % de l'emploi total. Elles ont en outre d'importantes répercussions indirectes sur l'emploi dans des activités connexes.

Selon le calcul du principe comptable des « Tourism Satellite Accounts », le World Travel & Tourism Council (WTTC) estime qu'en 2011, pour le Grand-Duché, la contribution totale au PIB de l'économie liée directement ou indirectement au tourisme est de 4,6 %, alors que la contribution directe de l'industrie touristique est généralement annoncée comme étant de l'ordre de 2,1 %. En termes d'emploi, le WTTC annonce 14.000 emplois (6,3 %) liés à l'économie touristique luxembourgeoise, pour 6.000 emplois directement liés à l'industrie touristique.

Le Grand-Duché compte plus de 400 établissements dans le domaine de l'hébergement touristique. Selon le Statec, la capacité d'hébergement a été la suivante :

- 284 hôtels, auberges et pensions, soit 8 612 chambres (en 2011);
- 97 terrains de camping, pouvant accueillir 47 517 personnes (en 2009);
- 11 auberges de jeunesse avec 1 171 lits (en 2009);
- 25 gîtes d'étape (en 2009).

Après la saison 2009 qui a été marquée par la crise économique et financière, le nombre d'arrivées et de nuitées touristiques au Luxembourg s'est stabilisé en 2010. La moyenne nationale des nuitées dans l'hôtellerie a ainsi augmenté de 1 % par rapport à 2009.

Sur le long terme, le nombre d'arrivées touristiques a enregistré une progression : +1,35 % par rapport à l'année 2000 et +6,12 % par rapport à l'année 1990. La durée moyenne de séjour est de 1,9 jours pour l'hôtellerie et de 5,3 jours pour le camping.

La loi portant institution d'un statut de l'hôtellerie avait, il y a plusieurs décennies, prescrit les équipements et installations dont devaient disposer les établissements qui voulaient faire usage des dénominations « hôtel », « motel », « pension de famille » et « auberge ». Cependant, ce statut, introduit par la loi du 17 juillet 1960 portant institution d'un statut de l'hôtellerie et qui n'a plus été modifié depuis 1970, n'est plus adapté à l'hôtellerie moderne qui a connu une énorme évolution.

A partir de 1989, les hôtels désireux de se doter d'un statut ont été classés par le ministère selon la classification BENELUX des hôtels, une classification qui n'a cependant jamais été obligatoire dans notre pays. Bien que l'intérêt pour la classification et le nombre d'établissement classés aient dépassé de loin tout ce que les responsables du tourisme avaient osé espérer, il ne s'agit pas d'une classification de l'ensemble de l'offre hôtelière.

Par ailleurs, les cartes délivrées par le statut hôtelier comme autorisation de faire usage de la dénomination protégée « hôtel » sont exactement les mêmes pour l'hôtel de dix chambres « standard » et pour l'hôtel cinq étoiles de plus de cent chambres. Les écussons BENELUX, qui indiquent le nombre d'étoiles d'un établissement, permettent de faire des distinctions qui, tout en n'ayant rien d'absolu, sont néanmoins utiles pour guider tant soit peu les hôtes de notre pays. Pour autant, cette classification n'est plus considérée comme contemporaine – elle n'est d'ailleurs plus appliquée ni en Belgique, ni au Pays-Bas.

La classification BENELUX actuelle est rigide et le catalogue des critères ne prend plus en compte les évolutions récentes du marché. Ainsi, le secteur, la clientèle et les autorités réclament un système de classification qui permette d'avoir une classification fiable et susceptible de guider le consommateur dans ses choix en lui proposant une analyse claire de l'offre hôtelière. La classification actuelle engendre des niveaux de qualité divergents au sein d'une même catégorie. Une nouvelle classification aura entre autres l'objectif d'y remédier en homogénéisant la qualité au sein d'une catégorie d'hôtels et de guider ainsi le client de façon fiable.

Afin de s'adapter aux évolutions du marché touristique, la réforme du statut de l'hôtellerie et de la classification hôtelière s'est ainsi avérée nécessaire. Il aurait été laborieux de modifier le texte du 25 avril 1970 de façon à ce que le statut constitue un réel garant de qualité permettant de promouvoir une image de marque de notre hôtellerie, raison pour laquelle le ministère des Classes moyennes et du Tourisme a décidé de créer une nouvelle base légale.

L'évolution technique ainsi que les nouvelles attentes des consommateurs, notamment en matière de confort et de service, devront être pris d'avantage en considération. A cet effet, un nouveau cadre législatif a été développé, qui devra permettre à terme une présentation transparente de l'offre d'hébergement qui remplisse les attentes des clients à un niveau international. Ce développement fait l'objet d'un large consensus, tant au sein de la classe politique que des secteurs d'activité concernés.

L'intégration d'une classification moderne et obligatoire des établissements d'hébergement dans le statut de l'hôtellerie constitue le noyau du nouveau cadre juridique. Elle fournira aux consommateurs une analyse claire et une information fiable sur l'offre d'hébergement au Grand-Duché et engendre ainsi une grande transparence du marché.

Le nouveau système de classification, qui sera introduit au Luxembourg et qui est organisé en détail par règlement grand-ducal, a été développé par l'association européenne HOTREC (Hotels, Restaurants & Cafés in Europe) et est appliqué jusqu'à présent par 10 pays membres européens (Allemagne, Pays-Bas, Autriche, Suède, Suisse, Tchéquie, Hongrie, Estonie, Lettonie, Lituanie). L'objectif de cette initiative est d'harmoniser, à moyen terme, la classification hôtelière en Europe afin d'offrir une transparence maximale aux consommateurs sur l'ensemble du marché européen.

La réforme du statut de l'hôtellerie et le fait de lier directement la classification à ce statut ont donc plusieurs objectifs:

- adapter la classification des établissements d'hébergement aux attentes réelles des clients et aux standards modernes ;
- rendre la classification et le reclassement obligatoire pour tous les établissements d'hébergement ;
- élever les critères de la classification hôtelière luxembourgeoise au niveau des normes en vigueur dans nos pays voisins et concurrents européens ;
- homogénéiser le niveau de qualité au sein d'une catégorie d'hébergement ;
- améliorer la transparence de l'offre d'hébergement au Luxembourg ;
- contribuer à la création d'une plus grande transparence de l'offre au niveau européen.

La loi portant institution d'un statut d'hébergement touristique ne régira plus seulement les hôtels, mais également les établissements d'hébergement du tourisme rural et les auberges de jeunesse. Jusqu'à présent certaines catégories d'établissements, comme par exemple les gîtes ruraux, n'avaient aucune base légale. Afin de remédier à ce manque, ces établissements sont intégrés dans le statut d'hébergement et reçoivent un statut légal, une réglementation ainsi qu'une classification qui offrira une transparence de l'offre complète ainsi qu'une assurance de qualité pour le client.

Etant donné que la nouvelle loi régit les établissements d'hébergement en général et non plus exclusivement les hôtels et auberges, l'ancienne dénomination « statut hôtelier » est substitué par la dénomination « statut d'hébergement touristique ».

De ce fait, le projet de loi portant institution d'un statut d'hébergement touristique aura un impact sur la législation sur le bail à loyer. Selon l'Art. 1^{er}. (3), de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, cette loi ne s'applique pas aux chambres d'hôtels. Il semble opportun d'élargir ce point et d'y inclure l'ensemble des hébergements touristiques entrant dans le champ d'application du statut d'hébergement touristique

Le « statut d'hébergement touristique » n'est pas soumis à une limitation de la durée de validité. La limitation de la durée de validité à cinq ans, initialement prévue à l'article 3 de l'avant-projet de règlement grand-ducal relatif à l'institution d'un statut d'hébergement, a été supprimée. En effet, la possibilité de contrôler à tout moment les établissements, de les reclasser si nécessaire, voire de retirer le statut, est suffisante pour garantir que les établissements soient conformes aux dispositions de la loi.

La loi portant institution d'un statut d'hébergement touristique n'est pas discriminatoire ; le statut en question peut, sans considération de nationalité, être demandé par tout établissement entrant dans le champ d'application de la loi. L'attribution d'un statut d'hébergement touristique est nécessaire et justifié afin d'assurer la transparence de l'offre et la protection du consommateur. En effet, le statut d'hébergement touristique est garant d'une concurrence loyale entre les établissements, qui sont tous évalués selon les mêmes critères au sein d'une catégorie d'hébergement et permet d'éviter qu'un établissement puisse induire en erreur le consommateur en utilisant des dénominations et des signes de qualité (étoiles, etc.) ne correspondant pas à la réalité.