



Avis n° 67/2020 du 24 août 2020

Objet: Projet d'arrêté du Gouvernement wallon instituant une source authentique de données relative à l'offre touristique en Région wallonne dénommée source authentique PIVOT (CO-A-2020-060).

L'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »);

Vu la loi du 3 décembre 2017 *relative à la loi portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après « LCA »);

Vu le 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* (ci-après « RGPD »);

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LTD »);

Vu la demande d'avis de Valérie De Bue, Ministre de la Région wallonne en charge du tourisme reçue le 18 juin 2020;

Vu les informations complémentaires reçues en date du 27 juillet 2020;

Vu le rapport de Madame Alexandra Jaspar, Directrice du Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données ;

Émet, le 24 août 2020, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande

1. La Ministre de la Région wallonne en charge du tourisme sollicite l'avis de l'Autorité sur le Projet d'arrêté du Gouvernement wallon instituant une source authentique de données relatives à l'offre touristique en Région wallonne dénommée source authentique PIVOT (Partage de l'Information pour la Valorisation de l'Offre Touristique) (ci-après dénommé « le projet d'arrêté »).
2. Aux termes de l'article 5.D, §2, 5° du Code wallon du Tourisme, le Commissariat général au tourisme (en abrégé le « CGT ») s'est vu conféré la mission de « *mise à disposition d'une base de données relative à l'offre touristique auprès des organismes touristiques et de Wallonie Belgique Tourisme* ». Selon le commentaire de l'article ayant inséré cette disposition dans le Code wallon du Tourisme, « *le CGT doit être reconnu et connu de tous comme une entité offrant aux différents usagers des services de qualité destinés à les encadrer et à les accompagner à travers les différentes démarches à accomplir pour exercer, de façon optimale, leurs missions touristiques. Ce soutien peut être d'ordre financier, juridique, administratif, voire informatique. À titre d'exemple, le CGT veille, en collaboration avec les acteurs de terrain, à mettre à disposition des organismes touristiques et de « Wallonie Belgique Tourisme », une base de données portant sur l'offre touristique* ».

II. Examen

A. Remarque générale et application du RGPD aux traitements de données réalisés dans le cadre de la gestion de la base de données PIVOT

3. Dans un premier temps, l'Autorité rappelle que, conformément à l'article 1er du RGPD lu à la lumière de son considérant 14, la protection accordée par le RGPD concerne uniquement les personnes physiques et non les personnes morales. Même si une grande partie des données traitées en exécution du projet d'Arrêté concerneront des personnes morales avec personnalité juridique propre ou consisteront en des informations touristiques qui ne constituent pas des informations relatives à une personne physique (itinéraires touristiques, activités et événements touristiques, ...), le traitement de données encadré par le projet d'arrêté porte également dans certains cas sur des « données à caractère personnel » au sens du RGPD. Dès lors, dans ces cas, le RGPD et les principes généraux de protection des données à caractère personnel sont d'application et ce, même si ces données qui concernent des personnes physiques sont des données de nature commerciale ou professionnelle. Contrairement à ce que la déléguée de la Ministre laisse entendre dans ses informations complémentaires, le fait

qu'une information relative à une personne physique soit de nature commerciale ou professionnelle ne la fait en effet pas échapper à la qualification de donnée à caractère personnel au sens du RGPD. Le RGPD définit la notion de donnée à caractère personnel comme étant « *toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable* ». A titre d'exemple, constitue une donnée à caractère personnel au sens du RGPD, l'information selon laquelle une personne identifiée ou identifiable exerce telle profession de guide touristique ou d'artisan ou encore l'information selon laquelle telle personne met son bien en location à des fins d'hébergement touristique.

4. Pour éviter tout malentendu, l'Autorité précise que les remarques qui suivent ne concernent que les « données à caractère personnel » au sens du RGPD dont le traitement est prévu par le projet d'arrêté.
5. En plus de devoir être nécessaire et proportionnée, toute norme encadrant des traitements de données à caractère personnel (et emportant par nature une ingérence dans le droit à la protection des données à caractère personnel) doit répondre aux exigences de prévisibilité et de précision pour qu'à sa lecture, les personnes concernées, à propos desquelles des données sont traitées, puissent entrevoir clairement les traitements qui sont faits de leurs données. En exécution de l'article 6.3 du RGPD, lu en combinaison avec les articles 22 de la Constitution et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, doivent être décrits avec précision les éléments essentiels du traitement; à savoir, sa ou ses finalité(s) précise(s), les types de données traitées qui sont nécessaires pour la réalisation de cette finalité, les catégories de personnes concernées à propos desquelles des données seront traitées, les destinataires ou catégories de destinataires auxquels leurs données sont communiquées et les circonstances dans lesquelles et raisons pour lesquelles elles seront communiquées, la durée de conservation ainsi que toutes mesures visant à assurer un traitement licite et loyal de ces données à caractère personnel.
6. Le projet d'arrêté soumis pour avis présente des lacunes sur ce point. Le choix de consacrer légalement la base de données PIVOT comme source authentique implique que les données y reprises seront réutilisées pour des finalités autres que celles pour lesquelles elles ont été collectées et qu'elles seront accessibles moyennant autorisation de la Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle d'échange de données, instituée aux termes de l'Accord de coopération du 23 mai 2013 entre la Région wallonne et la Communauté française¹. Ce choix du gouvernement wallon accentue la nécessité d'assurer par voie normative un haut degré de prévisibilité aux différentes utilisations qui seront faites des données à caractère personnel

¹ Accord de coopération du 23 mai 2013 entre la Région wallonne et la Communauté française portant sur le développement d'une initiative commune en matière de partage de données et sur la gestion conjointe de cette initiative.

centralisées au sein de cette source authentique. En effet, au vu du principe de légalité consacré par l'article 22 de la Constitution, une autorisation de la Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle des échanges de données ne peut constituer la base légale d'une consultation d'une source authentique. À cet égard, l'Autorité se réfère en outre à l'arrêt n° 29/2018 dans lequel la Cour constitutionnelle a affirmé que l'exigence d'un fondement légal précis et prévisible "*s'applique d'autant plus lorsque les données à caractère personnel sont ensuite traitées par les services publics à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont initialement été obtenues*"². Dans le même ordre d'idée, le Contrôleur européen à la protection des données a, dans son avis n° 8/2017 sur la proposition de règlement établissant un portail numérique unique et sur le "*only once-principle*"³, a attiré l'attention sur le fait que le "only once-principle" (principe de la collecte unique) était soumis aux règles en matière de protection des données : "*(...) Il ne s'agit donc pas d'une autorisation illimitée d'adopter tout texte législatif général et large permettant de réutiliser sans fin des données à caractère personnel entre différents ministères. (...)*".

7. *Aux termes des paragraphes qui suivent, l'Autorité explicite comment ces lacunes peuvent être comblées*

B. Finalité(s) de la source authentique PIVOT

8. La finalité pour laquelle une source authentique est instituée ne peut être confondue avec un objectif général. Elle se doit d'être déterminée et explicite et doit donc être rédigée de manière claire, précise et détaillée pour qu'à sa lecture l'on puisse entrevoir pourquoi les données centralisées au sein de cette source authentique seront concrètement utilisées.
9. L'article 3 du projet d'arrêté détermine les finalités de la source authentique en ces termes :
 - a. « *l'identification exacte et univoque des activités et opérateurs touristiques,*
 - b. *la réalisation d'un cadastre de l'offre touristique ;*
 - c. *l'information aux différents publics et la valorisation de l'offre touristique en Région wallonne ;*
 - d. *l'aide au pilotage des politiques publiques liées à l'offre touristique. »*
10. L'Autorité constate que ce faisant, le projet ne décrit pas clairement et de manière complète les finalités de la source authentique qu'il met en place. A ce stade, elles peuvent, dans une certaine mesure, uniquement être déduites des travaux préparatoires et de la note et de l'étude eWBS annexées à la demande d'avis. Ceci n'est pas compatible avec l'article 6.3. du RGPD, lu

² Cour constitutionnelle, 15 mars 2018, Arrêt n° 29/2018, B.18.

³ https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-08-01_opinion_amf_fr.pdf.

à la lumière du considérant 41 du RGPD et de l'article 22 de la Constitution. Quand il s'agit d'instituer une source authentique contenant des données à caractère personnel, sa ou ses finalités doivent être formulées de manière suffisamment précise dans la réglementation qui la met en place pour pouvoir déduire, à sa lecture, quels traitements de données sont nécessaires pour la ou les atteindre.

11. Tout d'abord, l'identification des activités et opérateurs touristiques et la mise en place d'un cadastre de l'offre touristique constituent plus une description de l'objet de la base de données que d'une de ses finalités. Ces notions doivent en lieu et place venir compléter l'article 2 du projet d'arrêté qui définit la source authentique créée. De plus, afin de circonscrire l'objet de la base de données avec toute la prévisibilité requise, il convient de définir précisément les notions d'activité et d'opérateurs touristiques visés en faisant référence aux définitions reprises dans le Code wallon du Tourisme et d'insérer une définition légale de la notion d'offre touristique dans le présent projet d'arrêté à défaut de définition légale existante.
12. Ensuite, il convient de déterminer explicitement de manière précise et claire les finalités concrètes et opérationnelles pour lesquelles cette source authentique est mise en place ; soit, les raisons concrètes pour lesquelles les données à caractère personnel ainsi centralisées vont être traitées. Selon les travaux préparatoire du Code wallon du Tourisme (cf. supra), la note rectificative au gouvernement wallon relative au projet d'arrêté et l'étude de complexité et d'opportunité réalisée par EWBS, le centralisation des données à caractère personnel au sein de la source authentique PIVOT vise à permettre aux organismes touristiques visés au titre II du Livre Ier du Code wallon du Tourisme et à Wallonie Belgique Tourisme ainsi qu'au CGT de disposer d'une base de données concernant leurs usagers participant à l'offre touristique en Région wallonne. Il s'agit aussi de faciliter les échanges entre eux concernant ces usagers et ce, afin qu'ils exercent les missions de service public qui leur ont été conférées par le Code wallon du tourisme : octroi d'autorisations, d'agrément, de reconnaissance, de subides, contrôle du respect des conditions légales requises pour offrir des prestations de service dans le secteur du tourisme, promotion de sites internet de valorisation de l'offre touristique wallonne auprès du marché wallon et des marchés étrangers, mise à disposition des organismes touristiques d'un système d'informations touristiques,...
13. Cela ne ressort actuellement pas de l'article 3 du projet d'arrêté. Il convient d'y remédier sans quoi, non seulement le projet d'arrêté pourra être considéré comme contraire au RGPD (art. 6.3) mais par ailleurs le responsable de traitement de la source authentique sera dans l'impossibilité d'assumer correctement la mission qui lui est confiée en vertu de l'article 5, 4^o du projet, à savoir, de détruire les données de la source authentique qui ne sont plus nécessaires à la réalisation de ses finalités.

14. Quant à la finalité d'aide au pilotage des politiques publiques liées à l'offre touristique, l'Autorité attire l'attention sur la nécessité de respecter l'article 89.1 RGPD qui prévoit que tout traitement de données à caractère personnel à des fins statistiques doit être encadré de garanties appropriées assurant que des mesures techniques et organisationnelles soient en place pour assurer le respect du principe de minimisation et que, lorsque les finalités statistiques peuvent être réalisées au moyen de traitements ultérieurs qui ne permettent pas ou plus d'identifier les personnes concernées, cette dernière façon de procéder doit être appliquée. Le traitement ultérieur à des fins statistiques se fait donc si possible à l'aide de données anonymisées. S'il n'est pas possible d'atteindre la finalité du traitement statistique à l'aide de telles données, ce qui doit être démontré, des données à caractère personnel pseudonymisées (codées⁴) peuvent être utilisées. Si de telles données ne permettent pas non plus d'atteindre la finalité visée, des données à caractère personnel non pseudonymisées peuvent aussi être utilisées, uniquement en dernière instance.

C. Liste des données centralisées au sein de la source authentique PIVOT

15. L'article 4 du projet d'arrêté décrit les données qui seront centralisées au sein de la source authentique en ces termes :
- « La source authentique « PIVOT » contient les données relatives à l'offre touristique Ces données sont relatives :*
- 1° à la description générale des hébergements touristiques, visés à l'article 1er. D, alinéa 1er, 28°, du Code wallon du Tourisme ;*
- 2° à la description des itinéraires, visés à l'article 1er. D, alinéa 1er, 31° et 32°, du Code wallon du Tourisme ;*
- 3° à la description des évènements et activités touristiques, telle que la description générale de l'évènement ou activité organisée, les dates et heures d'organisation, le public touristique visé ;*
- 4° aux personnes reconnues comme guides touristiques visé à l'article 1er. D, alinéa 1er, 25°, du Code wallon du Tourisme ;*
- 5° aux organismes touristiques, visé à l'article 1er. D, alinéa 1er, 40°, du Code wallon du Tourisme ;*
- 6° à la description des activités artisanales, telle que la description de l'activité ou de la production artisanale, la présence d'une boutique mettant en vente des produits du terroir ;*
- 7° à la localisation de l'offre touristique, telle que l'adresse, les coordonnées GPS, les modalités d'accès ;*

⁴ Des données pseudonymisées ou codées sont des données à caractère personnel qui ne peuvent être mises en relation avec une personne identifiée ou identifiable que par l'intermédiaire d'un code.

8° aux coordonnées professionnelles et de contact de l'offre, tels que les noms, prénoms et numéro de téléphone de la personne de contact de l'offre, le site internet de l'offre, les plateformes de réservation liées à l'offre. »

16. Les catégories de données à caractère personnel à centraliser dans le registre font également partie des éléments essentiels du traitement de données à déterminer explicitement dans la réglementation pour qu'à leur lecture, l'on puisse entrevoir quelles données concernant des personnes physiques sont centralisées dans cette source authentique.
17. Ainsi que relève de manière générale par le Conseil d'Etat dans son avis sur le projet d'arrêté, l'Autorité considère que la détermination des catégories de données à caractère personnel reprises dans la source authentique doit se faire de manière plus précise et exhaustive. Il convient diviser l'article 4 en précisant parmi les données centralisées quelles sont les données à caractère personnel et en quoi elles consistent. A ce sujet, l'Autorité renvoie à ses explications reprises ci-dessus sur la notion de donnée à caractère personnel. L'article 4 sera revu en conséquence tout en respectant le principe de minimisation des données qui requiert que seules peuvent être centralisées des données pertinentes et nécessaires pour la réalisation des finalités pour lesquelles la source authentique est mise en place.
18. Par ailleurs, il ressort des informations complémentaires reçues de la déléguée de la Ministre que, bien que les données d'identification des propriétaires d'une offre touristique seront centralisées dans la base de données, ces données ne seront pas publiées. Seules seront publiées les données de contact de l'offre touristique (numéro de téléphone, adresse du site web, adresse mail de contact, adresse physique de l'offre). Il convient également de le préciser explicitement dans le projet d'arrêté.

D. Mission du CGT

19. L'article 5 du projet d'arrêté confère au CGT diverses missions liées à la gestion de la source authentique, à savoir :

« 1° collecter les données faisant partie de la source authentique ;

2° valider les données collectées afin de s'assurer de leur qualité intrinsèque ;

3° stocker et mettre à jour les données collectées ;

4° détruire les données lorsque celles-ci ne sont plus nécessaires à la réalisation des finalités visées à l'article 3. »
20. Selon l'étude d'eWBS sur le projet de création de la source authentique PIVOT, le projet PIVOT est motivé par la nécessité de rationaliser et d'homogénéiser les encodages d'information qui

sont réalisés au sein du secteur touristique par les différents acteurs en charge de missions de service public dans ce domaine. Or, à ce stade, le projet d'arrêté ne détermine pas qui fournit quel type de données même si, à la lecture du Code wallon du Tourisme (CWT), on entrevoit que certains organismes touristiques sont tenus à des obligations de communication d'informations touristiques au CGT ou à Wallonie Belgique Tourisme (art. 34 et 31/4 CWT). Il est nécessaire que le projet d'arrêté énumère les acteurs qui alimenteront la source authentique et les catégories de données qu'ils seront chacun chargés d'alimenter à défaut de quoi, d'une part, le but poursuivi par l'auteur du projet risque de ne pas être atteint et d'autre part, le risque de voir des défauts de qualité dans les données reprises dans la source authentique augmente. Or, le principe même de la mise en place d'une source authentique est d'assurer un haut degré de qualité des données y reprises.

21. L'article 6 en projet prévoit que la « création, la modification et la mise à jour des données seront organisées par le biais d'une gestion des droits octroyés par le CGT ». L'Autorité rappelle que, en tant que responsable de traitement de la base de données PIVOT, le CGT devra veiller dans ce cadre à ce que les organismes touristiques visés à par le titre II du Livre Ier du CWT et Wallonie Belgique Tourisme ne disposent d'un accès qu'aux seules données à caractère personnel nécessaires à l'exercice de leurs missions de service public qui leur sont conférées en vertu du Code wallon du Tourisme et que seuls les membres de leur personnel dont la fonction exige un tel accès en disposent.

E. Utilisateurs/destinataires de la source authentique PIVOT

22. L'article 7 du projet se contente de préciser de manière lacunaire que les données seront accessibles aux autorités publiques qui en font la demande et l'article 1, 6° du projet définit la notion de destinataire des données comme « *l'autorité publique qui reçoit communication des données de la source authentique* ».

23. A la question de savoir quelles sont les autorités publiques qui disposeront d'un droit d'accès aux données à caractère personnel de la source authentique, la déléguée de la Ministre a répondu que « *les données dites personnelles sont très limitées d'une part et d'autre part, elles ne sont jamais diffusées à d'autres pouvoirs publics ; cela n'étant pas nécessaire* ». L'Autorité en prend acte. Il convient dès lors d'adapter l'article 7 en ce sens en précisant qu'aucune donnée à caractère personnel de la source authentique ne sera mise à disposition d'autres autorités publiques que le CGT et les maisons du tourisme et l'ASBL « Wallonie Belgique Tourisme » en charge de l'alimentation de la base de données.

24. Si cela devait s'avérer ne pas être le cas, l'article 7 devra être complété en déterminant les destinataires qui accéderont aux données à caractère personnel de la source authentique et les finalités pour lesquelles ils accéderont à ces données à caractère personnel tout en veillant à ce que ces dernières soient compatibles avec celles pour lesquelles la source authentique est mise en place.
25. Pour le surplus, l'Autorité constate que l'article 8 ne fait que rappeler les règles figurant déjà dans l'accord de coopération précité du 23 mai 2013 et dans celui du 14 mai 2014 portant exécution de celui du 23 mai 2013. Il convient par conséquent de le supprimer.

F. Détermination du responsable de traitement

26. L'article 9 du projet d'arrêté prévoit que le CGT sera le responsable de traitement de la source authentique. L'autorité en prend acte.

G. Mesures de confidentialité et de sécurité des données conservées dans la source authentique

27. L'article 10 confère au CGT la tâche d'établir un plan de sécurité et d'adopter les mesures techniques et organisationnelles nécessaires en vue du traitement des données à caractère personnel contenues dans la source authentique PIVOT. L'article 11 quant à lui prévoit que « toute personne qui, en raison de ses fonctions, participe à la collecte, à la consultation, à la communication, à l'utilisation ou à tout autre traitement de données qui, en vertu de dispositions légales ou réglementaires, sont couvertes par le secret professionnel, respecte ces dispositions légales ou réglementaires dans le cadre du traitement de ces données. »
28. A ce sujet, l'Autorité considère que les précisions suivantes doivent être apportées à ces dispositions :
 - a. La notion de secret professionnel est trop restrictive et l'Autorité ne perçoit d'ailleurs pas à propos de quels types d'information elle s'appliquerait en l'espèce. Cette notion s'applique aux informations/secrets dont une personne est amenée par nature à être dépositaire dans l'exercice de sa profession⁵ ; ce qui justifie la pénalisation de la révélation desdits secrets par l'article 458 du Code pénal. L'Autorité recommande au demandeur d'évaluer, au regard de ce critère, si cette soumission au secret professionnel est en l'espèce justifiée et en tout état de cause, d'y ajouter la notion de devoir de confidentialité.

⁵ Cf à ce sujet, M. Parisse et V. Verbruggen, Secret professionnel et vie privée : les traitements de données à caractère personnel couvertes par le secret professionnel, RDTI, 24/2006, p. 15 et s

- b. Concernant les accès aux données à caractère personnel de la source authentique, il convient de préciser explicitement que le CGT devra prévoir un système de gestion des accès en vue d'identifier et authentifier les utilisateurs de la source authentique qui accèdent aux données à caractère personnel qu'elle contient, d'en vérifier et gérer leur fonction et mandat.
29. Pour le surplus, pour l'exécution concrète des mesures de sécurité, l'Autorité renvoie notamment à la recommandation⁶ visant à prévenir les fuites de données et aux mesures de référence⁷ adoptées par son prédécesseur, la Commission de protection de la vie privée.

H. Publication des données à caractère personnel

30. Wallonie Bruxelles Tourisme est en vertu de l'article 31/4 D du Code wallon du tourisme en charge de la conception, de l'alimentation et de la promotion de sites internet de valorisation de l'offre touristique wallonne auprès du marché wallon et des marchés étrangers.
31. L'Autorité considère qu'une concertation avec les représentants des différents acteurs de l'offre touristique est indiquée afin d'établir s'il ne convient pas en l'espèce de prévoir dans le projet d'arrêté un mécanisme d'opt-out en faveur de ces personnes afin qu'elles puissent manifester facilement au CGT qu'elles ne souhaitent pas voir les informations relatives à leur offre touristique faire l'objet d'une promotion à grande échelle et limite leur promotion à un niveau local.

⁶ Recommandation d'initiative de la Commission de protection de la vie privée (prédécesseur de l'Autorité) n° 01/2013 du 21 janvier 2013 *relative aux mesures de sécurité à respecter afin de prévenir les fuites de données*, disponible sur le site web de l'Autorité.

⁷ Mesures de référence de la Commission de protection de la vie privée en matière de sécurité applicables à tout traitement de données à caractère personnel, disponibles sur le site web de l'Autorité.

**Par ces motifs,
L'Autorité,**

Considère que le projet d'arrêté doit être adapté conformément aux remarques suivantes :

1. Détermination des finalités et définition des concepts clefs du projet conformément aux considérants 10 à 13 ;
2. Précision des catégories de données à caractère personnel centralisées dans la source authentique et des catégories de personnes concernées conformément au considérant 17 ;
3. Précision que les seules données à caractère personnel publiées seront celles visées au considérant 20 ;
4. Détermination des organismes en charge de l'alimentation de la source authentique conformément au considérant 19 ;
5. Correction de l'article 7 du projet d'arrêté déterminant les destinataires de la source authentique conformément au considérant 23 ;
6. Suppression de l'article 8 du projet d'arrêté en raison de son caractère redondant avec certaines dispositions de l'accord de coopération précité de 2013 (cons 25) ;
7. Amélioration des dispositions en matière de sécurité et de confidentialité conformément au considérant 28 ;
8. Concertation avec les représentants des différents acteurs de l'offre touristique pour la mise en place éventuelle d'un opt-out sur la publication à large échelle de leurs données (cons. 31).

(sé) Alexandra Jaspar
Directrice du Centre de Connaissances,