



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 251/2022 du 1^{er} décembre 2022

Objet : Avis concernant un avant-projet d'ordonnance *relative à l'hébergement touristique* - articles 19 - 29 (CO-A-2022-263)

Traduction¹

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité"),
Présent.e.s : Mesdames Cédrine Morlière, Nathalie Ragheno et Griet Verhenneman et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Gert Vermeulen ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après "la 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* (Règlement général sur la protection des données, ci-après "le 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 "la LTD") ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Rudi Vervoort, Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé du Tourisme, (ci-après : le demandeur), reçue le 18/10/2022 ;

Émet, le 1^{er} décembre 2022, l'avis suivant :

¹ Pour la version originale validée collégialement, cf. la version néerlandaise du texte qui est disponible sur la version NL de la rubrique « avis » du site web de l'Autorité

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 18/10/2022, le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité sur les Chapitres 6 (Publicité et traitement des données, articles 19 - 21) et 7 (Surveillance et contrôle, articles 22 - 29) de l'avant-projet d'ordonnance *relative à l'hébergement touristique* (ci-après : le projet).
2. Le projet concerne la révision du régime mis en place par l'ordonnance du 8 mai 2014 *relative à l'hébergement touristique* (ci-après : l'ordonnance du 8 mai 2014). La réglementation susmentionnée propose un cadre pour l'activité d'hébergement touristique en Région de Bruxelles-Capitale et concerne les conditions d'accès à la profession en matière de tourisme, qui est une compétence économique dévolue aux régions par la loi spéciale du 16 juillet 1993 *visant à achever la structure fédérale de l'État*.
3. La nécessité de revoir le cadre existant a été démontrée dans l'évaluation de l'ordonnance du 8 mai 2014 qui a révélé d'une part que la procédure de déclaration préalable d'activité en vue de l'enregistrement est vécue par certains exploitants comme longue et complexe et, d'autre part, que les conditions d'exploitation spécifiques à chaque catégorie sont soit trop nombreuses, soit inadaptées, voire obsolètes. Le demandeur a tenté de tenir compte de ces problèmes et d'également confirmer la protection du logement en tant qu'objectif principal du projet. En outre, le projet prête attention aux demandes de simplification administrative, à la protection et la sécurité des touristes, au respect du principe de l'autonomie communale, au respect du travail des différentes administrations communales et régionales ainsi que du service Prévention du SIAMU².
4. En résumé, on peut affirmer que l'objectif est d'abroger et de remplacer l'ordonnance du 8 mai 2014 tout en maintenant le régime de déclaration et d'enregistrement de l'activité d'hébergement touristique mis en place par elle, afin de réaliser les objectifs suivants :
 - la protection des destinataires de services ;
 - la protection de l'image de Bruxelles ;
 - la protection du logement ou de l'accès au logement ;
 - l'encadrement de la concurrence dans le secteur pour veiller à une concurrence saine ;
 - la protection de la qualité de vie des habitants et du voisinage ;
 - la protection des exploitants ;
 - l'uniformisation des procédures pour l'ensemble des établissements d'hébergement touristique pour des raisons de simplification administrative et de transparence mais également pour éviter les inégalités de traitement³.

² Le **SIAMU** est le Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente de la Région de Bruxelles-Capitale.

³ Pour des explications plus détaillées relatives aux finalités susmentionnées, l'Autorité renvoie à l'Exposé des motifs du projet.

5. Le régime de déclaration et d'enregistrement et, par la suite, les possibilités de contrôle et de surveillance de celui-ci impliquent un traitement de données à caractère personnel qui est encadré par le projet aux Chapitres 6 et 7.

II. EXAMEN QUANT AU FOND

6. À titre de remarque préalable, l'Autorité rappelle que conformément à l'article premier du RGPD, lu à la lumière du considérant 14 du RGPD, la protection conférée par le RGPD concerne des personnes physiques et ne s'étend donc pas au traitement de données relatives à des personnes morales et, plus concrètement, d'entreprises dotées de la personnalité juridique. Dès lors, le présent avis concerne uniquement le traitement de données de personnes physiques qui sont concernées par les dispositions du projet, pour autant que ces traitements doivent être qualifiés de traitements de données à caractère personnel au sens des articles 2 et 3 du RGPD⁴. Cela ne porte toutefois pas préjudice à la protection dont ces personnes morales bénéficient, le cas échéant, en vertu des articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁵.
7. Ensuite, vu l'éventuelle collaboration entre les inspecteurs visé au Chapitre 7 du projet d'une part et les services de police locale et fédérale d'autre part, l'Autorité a également transmis la présente demande d'avis à l'Organe de contrôle de l'information policière (COC), en application de l'article 54/1 de la LCA. Dans son courrier du 03/11/2022 adressé à l'Autorité, le COC a fait savoir qu'il n'émettrait pas d'avis dans ce dossier.

a. Base juridique

8. Toute norme régissant le traitement de données à caractère personnel (et constituant par nature une ingérence dans le droit à la protection des données à caractère personnel) doit être nécessaire et proportionnée et répondre aux exigences de prévisibilité et de précision dans le chef des personnes concernées. En vertu de l'article 6.3 du RGPD, lu en combinaison avec les articles 22 de la *Constitution* et 8 de la CEDH, une telle norme légale doit définir les éléments essentiels des traitements allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique. Dans ce cadre, il s'agit au moins :
 - de la (des) finalité(s) précise(s) et concrète(s) des traitements de données ;
 - de la désignation du (des) responsable(s) du traitement (à moins que cela ne soit clair).

⁴ Comme cela est davantage expliqué dans le présent avis, le projet prévoit dans un premier temps le traitement de données d'exploitants qui envisagent d'exploiter un établissement d'hébergement touristique (dans le cadre d'une activité professionnelle). Ces exploitants seront souvent des entreprises au sens de l'article I.1 du *Code de droit économique*. Bien que le traitement de données d'entreprises constituées en personnes morales ne relève pas du champ d'application du RGPD, il faut tenir compte du fait que pour l'application du droit économique, des personnes physiques peuvent également être qualifiées d'entreprise (auquel cas, le RGPD s'applique bel et bien).

⁵ Voir dans ce cadre par exemple la CJUE, 9 novembre 2010, C-92/09 et C-93/09 (Volker und Markus Schecke GbR et Hartmut Eifert contre Land Hessen).

Toutefois, si les traitements de données à caractère personnel allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique représentent une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, la norme légale doit également définir les éléments essentiels (complémentaires) suivants :

- les (catégories de) données à caractère personnel traitées qui sont pertinentes et non excessives ;
- les catégories de personnes concernées dont les données à caractère personnel seront traitées ;
- les (catégories de) destinataires des données à caractère personnel ainsi que les conditions dans lesquelles ils reçoivent les données et les motifs y afférents ;
- le délai de conservation maximal des données à caractère personnel enregistrées ;
- l'éventuelle limitation des obligations et/ou droits mentionné(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

9. Vu les données à caractère personnel qui doivent être traitées, dont le numéro de Registre national et des données relatives à des sanctions pénales et administratives, les dispositions étendues en matière d'échange de données et le fait que des traitements de données ont lieu à des fins de surveillance et de contrôle (ce qui implique en outre que ces traitements permettent d'aboutir, le cas échéant, à une décision ayant des conséquences négatives pour les personnes concernées), il est incontestablement question d'une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées. Il est donc nécessaire que les éléments essentiels complémentaires soient également définis dans une norme légale formelle.

10. Cela n'exclut évidemment pas que dans la mesure où les éléments essentiels des traitements de données envisagés sont définis dans le projet, d'autres détails et modalités (techniques) puissent être élaboré(e)s dans des dispositions exécutoires, certes après l'avis complémentaire de l'Autorité et à condition qu'une délégation suffisamment précise au Gouvernement existe à cet effet.

b. Finalités

11. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.

12. Outre les 'finalités générales' déjà énumérées, l'article 20 du projet spécifie que dans le cadre de l'ordonnance et de ses mesures d'exécution, les traitements de données à caractère personnel envisagés ont pour finalité de permettre :

- 1) *"la gestion et le traitement des procédures d'enregistrement, de sécurité d'incendie, de suspension, de retrait et de recours ;*

- 2) *la surveillance et le contrôle du respect des dispositions de la présente ordonnance et de ses mesures d'exécution ;*
- 3) *l'agrément des organisations visées à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, et § 2, alinéa 2 ;*
- 4) *la mise à disposition du registre visé à l'article 19 ;*
- 5) *l'échange d'informations avec les organismes visés à l'article 21 ;*
- 6) *la réalisation de statistiques anonymes."*

13. À l'égard de la finalité mentionnée au point 1), l'Autorité estime que les modalités des procédures susmentionnées sont définies de manière suffisamment précise respectivement dans les Chapitres 2, 3, 4 et 5 du projet. Afin de permettre aux autorités compétentes d'attribuer, de refuser ou de suspendre un numéro d'enregistrement, une attestation de sécurité d'incendie ou de contrôle simplifié, il est nécessaire que ces autorités puissent disposer de certaines données de l'exploitant⁶ (et le cas échéant de l'intermédiaire⁷ ou du gestionnaire⁸).

14. Il en va de même en ce qui concerne la finalité de surveillance et de contrôle mentionnée au point 2), dont les modalités sont davantage précisées dans le Chapitre 7 du projet. En la matière, l'article 22 du projet dispose que "*Sans préjudice des compétences de la police locale et de la police fédérale, les inspecteurs contrôlent l'application de la présente ordonnance et de ses mesures d'exécution, et surveillent le respect de celles-ci.*" Conformément à l'article 3, 10^o du projet, ces inspecteurs sont désignés par le Gouvernement et - comme cela peut être déduit, au moins indirectement, de l'Exposé des motifs du projet⁹ - sont des fonctionnaires de la Direction de l'Inspection économique qui fait partie de Bruxelles Économie et Emploi (ci-après : BEE).

15. Concernant la finalité spécifiée au point 3), l'Autorité se demande dans quelle mesure l'agrément des organisations visées à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, et § 2, alinéa 2' du projet¹⁰ nécessite un traitement des catégories de données à caractère personnel énumérées à l'article 20, § 2 du

⁶ L'article 3, 5^o du projet dispose ce qui suit : "*exploitant : personne physique ou morale ou organisation sans personnalité juridique qui exploite, ou pour le compte de laquelle est géré, un établissement d'hébergement touristique.*"

⁷ L'article 3, 7^o du projet dispose ce qui suit : "*intermédiaire : personne physique ou morale qui intervient pour mettre à disposition sur le marché une unité d'hébergement touristique, pour assurer la promotion d'un établissement d'hébergement touristique ou pour proposer des services par voie desquels les exploitants et les destinataires de services peuvent entrer directement en contact les uns avec les autres.*"

⁸ L'article 3, 6^o du projet dispose ce qui suit : "*gestionnaire : personne physique qui assure au quotidien la gestion des activités au sein de l'établissement d'hébergement touristique et qui peut être amenée, dans l'exercice de ses fonctions, à être en contact avec les destinataires de services.*"

⁹ Et comme cela est également confirmé par le demandeur dans le cadre d'une demande de renseignements complémentaires : "*Le Chapitre 6 (et les dispositions en matière de traitement de données qu'il contient) s'applique en effet aussi aux inspecteurs et à leurs activités dans le cadre du Chapitre 7. Le projet d'ordonnance peut difficilement préjuger de la réponse à la question de savoir qui seront les inspecteurs, étant donné que cette compétence revient au Gouvernement, mais dans la pratique, les inspecteurs compétents seront les fonctionnaires de la Direction de l'Inspection économique de Bruxelles Économie et Emploi qui sont chargés de missions d'inspection. Ils exercent déjà cette mission dans le cadre de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique.*" [NdT : traduction libre réalisée par le service de traduction du Secrétariat Général de l'Autorité, en l'absence de traduction officielle]

¹⁰ Il découle des articles précités que l'attestation de sécurité d'incendie ou de contrôle simplifié peut également être délivrée par une organisation agréée, à condition qu'une telle organisation existe.

projet. L'agrément de ces organisations n'a en effet aucun lien avec la gestion individuelle et le traitement des procédures d'enregistrement, de sécurité incendie, de suspension, de retrait et de recours ni avec la surveillance et le contrôle du respect des dispositions du projet et de ses mesures d'exécution, qui font l'objet des dispositions des Chapitres 6 et 7 du projet. Dans la mesure où l'agrément de ces organisations donne lieu à un traitement de données à caractère personnel (par exemple de l'administrateur (ou des administrateurs) ou des travailleurs de cette organisation), un cadre légal distinct doit être défini à cet effet¹¹. Cela vaut d'autant plus que ni le projet, ni l'Exposé des motifs ne définissent les modalités procédurales de la procédure d'agrément.

16. La finalité reprise au point 4) concerne le registre des établissements d'hébergement touristique qui est mis à la disposition du public par BEE conformément à l'article 19 du projet. Ce registre contient au moins les informations suivantes :

- le numéro d'enregistrement (attribué conformément au Chapitre 2 du projet) ;
- la dénomination commerciale de l'établissement ;
- **l'adresse de l'établissement, pour autant que l'exploitant y ait consenti ;**
- la catégorie dans laquelle l'établissement est enregistré (définie par le Gouvernement en exécution de l'article 5, § 1^{er} du projet) ;
- les dénominations autorisées (définies par le Gouvernement en exécution de l'article 5, § 3 du projet) ;
- la capacité d'accueil ;
- le cas échéant, le niveau de confort octroyé en vertu de l'ordonnance du 6 mars 2019 *relative au classement des établissements d'hébergement touristique par niveaux de confort*.

Le Gouvernement détermine le mode de publication du registre et les informations y reprises. L'Autorité en prend acte mais sous réserve que le Gouvernement ne puisse pas définir de catégories **supplémentaires** de données à caractère personnel¹² sans que celles-ci soient également mentionnées dans l'ordonnance. Vu l'intention - voir l'Exposé des motifs - de laisser aux exploitants la possibilité de faire enregistrer leurs coordonnées dans le registre, il semble recommandé, par analogie avec l'adresse de l'établissement, d'également prévoir un mécanisme d'opt in¹³ explicite concernant ces coordonnées¹³.

¹¹ À cet égard, l'Autorité n'exclut pas que la procédure d'agrément puisse être régie par arrêté d'exécution, à condition qu'une délégation suffisamment précise au Gouvernement soit reprise à cet effet dans le projet. En effet, vu la nature des traitements de données dans ce cadre, il ne s'agit pas nécessairement d'une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées.

¹² Cela ne porte pas préjudice à la compétence du Gouvernement de préciser dans les catégories de données à caractère personnel définies dans l'ordonnance les données concrètes qui doivent être publiées.

¹³ Sauf lorsque la publication de ces coordonnées est rendue obligatoire en vertu d'autres dispositions légales (voir par exemple l'article III.73 du *Code de droit économique*).

17. Compte tenu de la collaboration nécessaire pour l'application du projet entre BEE et les organismes identifiés à l'article 21 du projet, l'Autorité prend acte de la finalité mentionnée au point 5). L'échange de données entre ces entités est abordé plus en détail au point *f) Transfert de données* (voir les points 45 – 49).
18. Enfin, concernant la finalité mentionnée au point 6), l'Autorité rappelle que conformément à l'article 89.1 du RGPD, tout traitement de données à caractère personnel à des fins statistiques doit être encadré de garanties appropriées garantissant que des mesures techniques et organisationnelles soient prises pour assurer le respect du principe de minimisation et, lorsque les finalités statistiques peuvent être réalisées au moyen de traitements qui ne permettent pas ou plus d'identifier les personnes concernées, cette dernière façon de procéder doit être appliquée. L'Autorité rappelle à cet égard que l'identification d'une personne ne concerne pas uniquement la possibilité de retrouver son nom et/ou son adresse mais également la possibilité de l'identifier par un processus d'individualisation, de corrélation ou d'inférence. La transparence quant à la méthode d'anonymisation utilisée ainsi qu'une analyse des risques liés à la réidentification constituent des éléments qui contribuent à une approche réfléchie du processus d'anonymisation. Dans un souci d'exhaustivité, l'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait qu'il existe une différence entre des données pseudonymisées définies par l'article 4.5) du RGPD comme des données "*qui ne peuvent plus être attribuées à une personne concernée précise sans avoir recours à des informations supplémentaires*" et des données anonymisées qui ne peuvent plus, par aucun moyen raisonnable, être attribuées à une personne précise et que seules ces dernières ne constituent plus des données à caractère personnel et sont donc exclues du champ d'application du RGPD, conformément à son considérant 26¹⁴. Dès lors, eu égard à la définition de données à caractère personnel telle que figurant à l'article 4.1) du RGPD¹⁵, il convient de s'assurer que les standards élevés requis pour l'anonymisation sont bien atteints et que les données ne sont pas simplement pseudonymisées. Le traitement de telles données, même pseudonymisées, doit effectivement être considéré comme un traitement de données à caractère personnel au sens du RGPD. S'il s'avérait qu'il était encore question d'une pseudonymisation (et pas d'une anonymisation), il conviendrait de renvoyer aux rapports de l'Agence européenne pour la cybersécurité sur les techniques et bonnes pratiques de pseudonymisation¹⁶ et le RGPD s'appliquerait intégralement.

¹⁴ Pour plus d'informations, voir l'avis 5/2014 (WP216) *sur les Techniques d'anonymisation*, 2.2.3, p. 11 du Groupe 29, prédécesseur en droit du Comité européen de la protection des données (EDPB), https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinionrecommendation/files/2014/wp216_fr.pdf.

¹⁵ À savoir : "*toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée "personne concernée") ; est réputée être une "personne physique identifiable" une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale*".

¹⁶ ENISA : <https://www.enisa.europa.eu/publications/data-pseudonymisation-advanced-techniques-and-use-cases> et <https://www.enisa.europa.eu/publications/pseudonymisation-techniques-and-best-practices> fr.

19. Vu ce qui précède, l'Autorité estime que les finalités identifiées par le demandeur sont déterminées, explicites et légitimes. Cela n'enlève rien au fait que la finalité citée au point 3) doit être supprimée de l'article 20 du projet. Il est recommandé de définir un cadre juridique distinct concernant l'agrément des organisations visées à l'article 14, § 1^{er}, deuxième alinéa et § 2, deuxième alinéa du projet.

c. Responsable du traitement

20. Conformément à l'article 4.7) du RGPD, le responsable du traitement est toute personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui, seul ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement ; lorsque les finalités et les moyens de ce traitement sont déterminés par le droit de l'Union ou le droit d'un État membre, le responsable du traitement peut être désigné ou les critères spécifiques applicables à sa désignation peuvent être prévus par le droit de l'Union ou par le droit d'un État membre.

21. À cet égard, l'article 20, § 3 du projet dispose ce qui suit : "*BEE est le responsable des traitements visés au § 1^{er} des données à caractère personnel visées au § 2.*"

22. L'Exposé des motifs ajoute à cela que le projet ne peut déroger à cet égard aux règles du RGPD, de sorte que toute personne ou autorité intervenant dans le traitement de données à caractère personnel, par exemple lorsqu'elle transfère des données vers ou reçoit des données de BEE, devra se demander dans quelle mesure elle est un responsable des traitements au sens du RGPD. Bien que l'Autorité ne conteste pas nécessairement cette constatation, elle rappelle néanmoins que la désignation du responsable du traitement dans la réglementation doit correspondre au rôle que cet acteur assume dans la pratique et au contrôle qu'il exerce sur les moyens essentiels mis en œuvre pour le traitement. En décider autrement serait non seulement contraire à la lettre du texte du RGPD mais pourrait aussi compromettre la finalité du RGPD qui consiste à garantir un niveau de protection cohérent et élevé pour les personnes physiques.

23. Dès lors - sans toutefois contester la désignation de BEE en tant que responsable du traitement -, compte tenu des transferts de données qui sont prévus dans le projet et des compétences exercées par les tiers destinataires, il semble recommandé de réfléchir à la qualité (au moins) des acteurs identifiés à l'article 21 du projet. Plus concrètement, il faut systématiquement vérifier s'il est question (1) d'une relation de sous-traitance¹⁷, ou (2) d'une responsabilité distincte ou (3) d'une responsabilité conjointe pour les traitements de données visés. Cette vérification est

¹⁷ L'article 4.8) du RGPD définit la notion de "sous-traitant" comme suit : "*la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui traite des données à caractère personnel pour le compte du responsable du traitement*". Lorsqu'il est question d'une relation de sous-traitance, les dispositions de l'article 28 du RGPD doivent être respectées.

nécessaire étant donné que les personnes concernées doivent toujours savoir clairement à l'égard de quel(s) acteur(s) elles peuvent faire valoir leurs droits en vertu des articles 12 - 22 du RGPD.

24. Dans un souci d'exhaustivité, l'Autorité fait remarquer qu'en cas de responsabilité conjointe du traitement, l'article 26 du RGPD¹⁸ s'applique et pour les conséquences pratiques, elle renvoie au point 2 de la deuxième partie des lignes directrices 07/2020 établies par le Comité européen de la protection des données *concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD*¹⁹.
25. Enfin, l'Autorité prend acte du fait que les inspecteurs au sens de l'article 3, 10° du projet sont (seront) des fonctionnaires de la Direction de l'Inspection économique qui fait partie de BEE (voir le point 14). Dès lors, il ne fait aucun doute que BEE intervient en tant que responsable du traitement à l'égard des traitements de données que ces inspecteurs réalisent en vertu du Chapitre 7 du projet.

d. Proportionnalité/Minimisation des données

26. L'article 5.1.c) du RGPD prévoit que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées (principe de 'minimisation des données').
27. Dans ce cadre, l'article 20, § 2 du projet dispose ce qui suit : "*Les catégories de données à caractère personnel qui sont nécessaires pour atteindre les finalités visées au paragraphe 1^{er}, ainsi que les catégories de personnes concernées, sont les suivantes :*
- 1° les données d'identification, de contact, professionnelles et d'exploitation de l'exploitant, de ses préposés, de son mandataire et de ses travailleurs et du gestionnaire ;*
 - 2° les données relatives aux sanctions pénales et administratives et aux faits des personnes visées aux articles 7, 3° et 4°, et 30 ;*

¹⁸ Article 26 du RGPD : "*1. Lorsque deux responsables du traitement ou plus déterminent conjointement les finalités et les moyens du traitement, ils sont les responsables conjoints du traitement. Les responsables conjoints du traitement définissent de manière transparente leurs obligations respectives aux fins d'assurer le respect des exigences du présent règlement, notamment en ce qui concerne l'exercice des droits de la personne concernée, et leurs obligations respectives quant à la communication des informations visées aux articles 13 et 14, par voie d'accord entre eux, sauf si, et dans la mesure, où leurs obligations respectives sont définies par le droit de l'Union ou par le droit de l'État membre auquel les responsables du traitement sont soumis. Un point de contact pour les personnes concernées peut être désigné dans l'accord.*

2. L'accord visé au paragraphe 1 reflète dûment les rôles respectifs des responsables conjoints du traitement et leurs relations vis-à-vis des personnes concernées. Les grandes lignes de l'accord sont mises à la disposition de la personne concernée.

3. Indépendamment des termes de l'accord visé au paragraphe 1, la personne concernée peut exercer les droits que lui confère le présent règlement à l'égard de et contre chacun des responsables du traitement."

¹⁹ À consulter via le lien suivant (attention : cette traduction n'a pas encore été validée officiellement) : https://edpb.europa.eu/system/files/2022-02/eppb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_fr.pdf.

3° les données d'identification, de contact et professionnelles des personnes qui interviennent, à quelque titre que ce soit, dans le cadre des missions et procédures visées au § 1, 1° et 2° et 4°, et les données résultant de ces missions et procédures ;

4° les données d'identification, de contact et professionnelles des intermédiaires ;

5° les données nécessaires à la vérification du respect des conditions et des obligations visées à la présente ordonnance et ses mesures d'exécution."

Le paragraphe 4 de ce même article ajoute : "*Dans le cadre de la présente disposition, BEE est autorisé à solliciter les numéros de registre national et à les utiliser, conformément à l'article 8, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques.*"

28. Conformément à la jurisprudence constante de l'Autorité, il convient tout d'abord de souligner que la notion de 'données d'identification' est plutôt large, en particulier compte tenu du fait qu'il n'y a pas (du moins actuellement) de mesure d'exécution qui spécifie davantage cette notion. La nécessité de définir (plus) explicitement ces données d'identification vaut d'autant plus que plusieurs catégories de personnes concernées sont identifiées, qui ne sont en principe pas soumises à un même traitement de données (l'exploitant et son (ses) préposé(s) et/ou travailleurs, face à un tiers intervenant (par exemple un voisin ou un destinataire de services qui porte plainte) ou un intermédiaire²⁰).
29. À cet égard, il faut également attirer l'attention sur l'autorisation pour BEE de consulter et d'utiliser le numéro de Registre national, conformément à l'article 8, § 1^{er}, troisième alinéa de la loi du 8 août 1983 *organisant un registre national des personnes physiques* (ci-après : la loi du 8 août 1983). L'Autorité souscrit à l'importance d'une identification correcte et d'un traitement de données répondant aux exigences de qualité et d'exactitude mais souligne que de tels numéros d'identification unique bénéficient d'une protection particulière. L'article 87 du RGPD prévoit que les États membres qui définissent un numéro d'identification national doivent veiller à ce qu'il ne soit utilisé que sous réserve de garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée. Ainsi, la Commission de la protection de la vie privée, prédécesseur en droit de l'Autorité, a déjà attiré précédemment²¹ l'attention sur le respect des garanties suivantes en la matière :
- l'utilisation d'un numéro d'identification général doit être **limitée aux cas où il est strictement nécessaire** étant donné que son utilisation implique des risques en termes d'interconnexion de fichiers ;
 - les finalités doivent être précisées clairement et explicitement afin que l'on puisse entrevoir/prévoir les types de traitements visés ;

²⁰ Respectivement les points 1°, 3° et 4° de l'article 20, § 2 du projet.

²¹ Voir l'avis n° 19/2018 de la Commission de la protection de la vie privée du 28 février 2018 *sur un avant-projet de loi portant des dispositions diverses "Intérieur"*.

- la durée de conservation et **les éventuelles communications à des tiers** doivent également être encadrées ;
- des mesures techniques et organisationnelles doivent encadrer adéquatement l'utilisation sécurisée ; et
- le non-respect des dispositions encadrant l'utilisation doit être sanctionné au moyen de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

30. Bien que l'Autorité admette donc que le but ne puisse pas être que la disposition relative aux catégories de données se veuille *'aussi exhaustive que le reste du projet'*²², il est néanmoins utile de préciser davantage les données d'identification qui doivent être traitées, à la lumière des finalités distinctes et des catégories de personnes concernées. Cette précision peut être apportée le cas échéant dans l'Exposé des motifs ou, par la suite, dans un arrêté d'exécution.
31. Concernant les données de contact des personnes visées aux points 1^o, 3^o et 4^o de l'article 20, § 2 du projet, l'Autorité estime qu'elles sont pertinentes à la lumière des finalités poursuivies et ne donnent dès lors lieu à aucune remarque particulière au sujet du traitement de données à caractère personnel.
32. Quant aux données professionnelles, l'Autorité estime par contre que ni le projet, ni l'Exposé des motifs ne permettent de savoir pour quelles raisons ces données sont nécessaires pour réaliser les finalités définies à l'article 20, § 1^{er} du projet. Si, par analogie avec les conditions en matière de sanctions pénales et administratives et de faits (voir ci-dessous), certaines exigences professionnelles sont d'application pour par exemple obtenir un numéro d'enregistrement ou pour intervenir en tant qu'intermédiaire, il convient de le définir explicitement dans le projet. En outre - contrairement aux 'données d'identification' -, l'Autorité conteste le fait que la catégorie de données 'données professionnelles' soit tellement large qu'une précision complémentaire dans le projet serait peu souhaitable, voire impossible.
33. Ensuite, le point 2^o de l'article 20, § 2 du projet prévoit que les données relatives à certaines sanctions pénales et administratives peuvent être traitées. Tout d'abord, comme cela découle de l'article 7, 3^o du projet, "***l'exploitant ou le gestionnaire de l'établissement d'hébergement touristique n'a pas été condamné en Belgique, par une décision judiciaire coulée en force de chose jugée pour une des infractions visées au livre II, titre VII, chapitres V, VI et VII, titre VIII, chapitres I^{er}, IV et VI, et titre IX, chapitres I^{er} et II, du Code pénal***²³, **ou avoir été**

²² Exposé des motifs.

²³ Il s'agit de crimes et délits **contre l'ordre des familles et contre la moralité publique** (dont : voyeurisme, attentat à la pudeur, viol, corruption de la jeunesse et prostitution), **contre les personnes** (dont : homicide, lésions corporelles volontaires, torture, harcèlement, abus de la situation de faiblesse des personnes), et **contre les propriétés** (dont : vols et extorsions, fraude et certaines infractions liées à l'insolvabilité).

condamné à l'étranger pour un fait correspondant à la qualification de l'une de ces infractions, sauf en cas de condamnation avec sursis et si l'intéressé n'a pas perdu le bénéfice du sursis ou sauf si l'intéressé a été gracié ou a été condamné par simple déclaration de culpabilité. En la matière, l'Exposé des motifs explique que cette condition existe pour protéger les destinataires des services. Il serait en effet 'inacceptable' de prévoir la possibilité de faire accueillir des touristes par des personnes qui ont commis des crimes et délits tels que visés dans le projet, en particulier du point de vue 'du contact direct entre l'exploitant (ou le gestionnaire) et les destinataires des services'.

34. Prouver que l'on n'a pas été condamné pour l'un des délits ou crimes susmentionnés constitue une condition nécessaire pour pouvoir obtenir un numéro d'enregistrement.
35. L'Autorité rappelle que conformément à l'article 10 du RGPD, le traitement des données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales et aux infractions ou aux mesures de sûreté connexes fondé sur l'article 6, paragraphe 1 du RGPD ne peut être effectué que sous le contrôle de l'autorité publique, ou si le traitement est autorisé par le droit de l'Union ou par le droit d'un État membre qui prévoit des garanties appropriées pour les droits et libertés des personnes concernées.
36. Intrinsèquement, l'Autorité considère que les 'catégories de condamnations' sont à première vue pertinentes et justifiées à la lumière de la finalité poursuivie, à savoir vérifier si une certaine personne est apte à exploiter un établissement d'hébergement touristique. Néanmoins, il convient de ne pas utiliser de 'délai de prescription indéfini' à l'égard de certaines condamnations plus légères. Une condamnation pour vol, fraude ou violences légères (par exemple une altercation sans lésions permanentes) remontant à plus de 10 ou 15 ans semble difficilement déterminante lors de l'évaluation visant à savoir si une personne peut prétendre à un numéro d'enregistrement.
37. Enfin, il faut être attentif dans ce cadre à la manière dont ces données sont obtenues. Vu la spécificité des condamnations visées, la production de l'extrait intégral du casier judiciaire ne peut pas être considérée comme étant de nature à satisfaire les exigences de nécessité et de proportionnalité. Cela aurait en effet pour conséquence que des données relatives à des condamnations ne portant pas préjudice à l'aptitude d'une personne déterminée à exploiter un établissement d'hébergement touristique soient portées à l'attention de BEE (et le cas échéant de tout autre acteur qui, dans le cadre de sa mission légale, est autorisé à consulter ces données), ce qui peut, du moins indirectement, avoir une influence dommageable sur l'évaluation finale. Dès lors, il est recommandé de travailler avec un accès direct filtré au casier judiciaire central pour les autorités compétentes, étant entendu que cet accès doit rester limité à la mention de l'existence (et le cas échéant la date) d'une condamnation pénale telle que visée à l'article 7, 3°

du projet. Par ailleurs, cette méthode semble justifiée à la lumière de l'exigence de réclamer les données à caractère personnel - dans la mesure du possible - directement auprès de leur source authentique, conformément à l'ordonnance du 8 mai 2014 *portant création et organisation d'un intégrateur de services régional* (ci-après : l'ordonnance intégrateur de services régional).

38. Deuxièmement, l'article 7, 4° du projet prévoit que l'exploitant ne peut pas demeurer en défaut **"de payer une amende administrative infligée en raison d'infraction à l'ordonnance du 23 décembre 2016 relative à la taxe régionale sur les établissements d'hébergement touristique qui est devenue définitive, soit suite à une décision administrative, soit en vertu d'une décision judiciaire coulée en force de chose jugée."** Cette condition vise à éviter qu'un exploitant qui exerce déjà une activité d'hébergement touristique et qui resterait en défaut de payer une telle amende puisse solliciter l'enregistrement d'une (nouvelle) activité d'hébergement touristique et porte uniquement sur des amendes devenues définitives. Ces données semblent adéquates et pertinentes à la lumière des finalités poursuivies.
39. Enfin, l'article 20, § 2, 5° du projet prévoit pour ainsi dire une disposition "filet de sécurité" en vertu de laquelle toutes les données (à caractère personnel) nécessaires à la surveillance du respect des conditions et des obligations visées dans le projet peuvent être traitées. L'Autorité est toujours particulièrement critique à l'égard de telles dispositions, d'autant que la lecture du projet ne permet pas de déduire de manière univoque de quelles données il peut s'agir, ni dans quelle mesure celles-ci diffèrent des données à caractère personnel dont le traitement est déjà prévu aux points 1° - 4° de ce même article. Ceci est contraire aux exigences d'exactitude et de prévisibilité dans le chef des personnes concernées et compromet la proportionnalité du traitement. Bien qu'une énumération exhaustive de toutes les données à caractère personnel pouvant être traitées dans ce cadre ne soit pas d'actualité, le point 5° précité doit être supprimé dans sa forme actuelle. En outre, vu qu'un mécanisme de surveillance et de contrôle comparable existe dans l'ordonnance du 8 mai 2014, il ne semble nullement impossible de d'ores et déjà identifier et ancrer légalement les catégories de données complémentaires.

e. Délai de conservation

40. En vertu de l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel ne peuvent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées.
41. Dans ce contexte, l'article 20, § 5 du projet prévoit ce qui suit : "*Les données à caractère personnel relatives aux exploitants, à leurs préposés, mandataires et travailleurs et aux gestionnaires et qui sont collectées et traitées par BEE dans le cadre de la présente ordonnance et de ses mesures*

d'exécution sont conservées pendant toute la durée de l'activité d'hébergement touristique correspondante et cinq ans après la cessation définitive de cette activité.

Les données à caractère personnel relatives aux autres personnes visées au § 2 et qui ont été collectées et traitées par BEE dans le cadre de la présente ordonnance et de ses mesures d'exécution sont conservées dans la mesure où et pendant toute la période durant laquelle ces données s'avèrent nécessaires à la réalisation des finalités visées au § 1^{er}.

Les données à caractère personnel nécessaires pour le traitement d'un litige dans le cadre du présent dispositif sont toutefois conservées pour la durée du traitement de ce litige et de l'exécution des éventuelles décisions de justice subséquentes."

42. Le délai de conservation mentionné dans le premier alinéa de l'article précité (à l'égard de l'exploitant et des personnes directement impliquées dans l'exploitation de l'établissement d'hébergement touristique) est justifié dans l'Exposé des motifs par le fait que les amendes administratives peuvent encore être infligées jusqu'à cinq ans après les faits constitutifs de l'infraction (des infractions) concernée(s). L'Autorité estime que le demandeur peut faire valoir cette justification vis-à-vis de l'exploitant et de l'intermédiaire mais pas à l'égard des travailleurs, du (des) préposé(s) ou du (des) mandataire(s), et le cas échéant, du (des) gestionnaire(s). Dans le présent contexte (administratif), il est en effet peu probable que ces derniers puissent être tenus personnellement responsables de telles infractions. En outre, une personne ne reste pas nécessairement occupée auprès d'un établissement déterminé jusqu'à la cessation définitive de son activité. Pour ces catégories de personnes que l'on vient de citer, un délai de conservation de deux ans après la fin de l'activité professionnelle personnelle peut largement suffire. Le projet doit être modifié utilement à la lumière des considérations susmentionnées.
43. Concernant le délai de conservation qui s'applique à l'égard de toutes les autres personnes dont des données peuvent être traitées dans le cadre du projet, l'Exposé des motifs précise qu'il existe une multitude de situations possibles telles que des voisins qui déposent une plainte, un témoignage dans le cadre d'un contrôle, l'intervention d'un architecte dans la procédure de sécurité incendie, ... C'est pourquoi il paraît impossible de lier un délai de conservation (maximal) aux données à caractère personnel qui sont traitées à la lumière de telles interventions. Néanmoins, l'Autorité fait remarquer que la formulation actuelle de l'article 20, § 5, deuxième alinéa du projet ne présente aucune plus-value juridique (il s'agit en effet uniquement d'une paraphrase de l'article 5.1.e) du RGPD) et est en outre contraire à l'interdiction de retranscription du RGPD. À la lumière de l'article 6.3 du RGPD, il est incontestablement nécessaire de définir dans le projet les délais de conservation **maximaux** des données à caractère personnel qui feront l'objet du traitement, en tenant compte des diverses finalités et catégories de données, ou au moins de reprendre les critères permettant de déterminer ces délais de conservation (maximaux). En la matière, il peut toutefois suffire, par analogie avec le troisième alinéa du même article, de

définir ces délais de conservation conformément aux délais de prescription administratifs ou judiciaires pertinents ou de les faire coïncider avec la clôture définitive du traitement d'une intervention.

44. Enfin, l'Autorité prend acte du fait que des données sont conservées pendant la durée nécessaire au traitement (judiciaire) d'un litige (article 20, § 5, troisième alinéa du projet) mais demande qu'il soit spécifié explicitement que les données seront effacées au terme des procédures visées.

f. Transfert de données

45. L'article 21 du projet vise à définir un cadre légal pour l'échange de données entre BEE et les organismes suivants :

1° les communes dans lesquelles se trouvent les établissements d'hébergement touristique correspondants dans la mesure où ces données sont strictement nécessaires à la délivrance d'une attestation confirmant que l'activité d'hébergement touristique envisagée est conforme à la destination urbanistique donnée à l'établissement d'hébergement touristique, d'une attestation de sécurité d'incendie ou de contrôle simplifié ou pour la communication au bourgmestre de la commune concernée de l'ordre de cessation immédiate, conformément à l'article 29 du projet ;

2° le SIAMU de la Région de Bruxelles-Capitale dans la mesure où ces données sont strictement nécessaires à l'exécution et à la délivrance de l'attestation de sécurité d'incendie ou de contrôle simplifié ;

3° la commission de sécurité incendie dans la mesure où ces données sont strictement nécessaires à l'exécution de ses missions visées au Chapitre 3 du projet (en matière d'attestation de sécurité d'incendie ou de contrôle simplifié) ;

4° la police locale, la police fédérale et le juge au tribunal de police, dans la mesure où ces données sont strictement nécessaires à l'exécution de leurs missions de surveillance et de contrôle conformément au Chapitre 7 du projet ;

5° l'administration fiscale régionale pour l'exécution de l'article 7, 4^o²⁴, de la présente ordonnance et pour ses missions dans le cadre du service de la taxe visée à l'article 3 de l'ordonnance du 23 décembre 2016 *relative à la taxe régionale sur les établissements d'hébergement touristique* ;

6° Bruxelles Logement du Service public régional de Bruxelles pour ses missions dans le cadre du *Code bruxellois du Logement*²⁵ ;

²⁴ Concernant le contrôle visant à savoir si l'exploitant ne demeure pas en défaut de payer une amende administrative devenue définitive infligée en raison d'infraction à l'ordonnance du 23 décembre 2016 *relative à la taxe régionale sur les établissements d'hébergement touristique* (dans ce cadre, voir également le point 38).

²⁵ Il découle de l'Exposé des motifs qu'on pense dans un premier temps aux compétences de Bruxelles Logement en matière de logements inoccupés, pour lesquelles il est utile de savoir si le bien est utilisé comme établissement d'hébergement touristique.

7° l'intégrateur de services régional, conformément à l'article 12 de l'ordonnance intégrateur de services régional ;

8° l'ASBL visit.brussels à des fins de promotion des établissements d'hébergement touristique, pour autant que les exploitants y aient consenti.

46. L'Autorité rappelle tout d'abord que dans la mesure où les transferts de données susmentionnés concernent également le numéro de Registre national des personnes concernées, il est toujours requis que les tiers destinataires soient aussi autorisés à consulter ou à utiliser le numéro de Registre national, conformément respectivement aux articles 5 et 8 de la loi du 8 août 1983. Néanmoins, l'Autorité fait remarquer qu'à la lumière du projet, elle ne voit aucune raison d'autoriser Bruxelles Logement ou l'ASBL visit.brussels en ce sens.

47. Ensuite, sans porter préjudice le cas échéant aux obligations en matière de transferts de données qui s'appliquent à l'égard des services régionaux conformément à l'ordonnance intégrateur de services régional, l'Autorité souligne l'importance, par analogie avec les obligations fédérales et flamandes en vertu respectivement de l'article 20 de la LTD et de l'article 8 du décret du 18 juillet 2008 *relatif à l'échange électronique de données administratives*, de conclure un protocole d'accord définissant, sans être exhaustif, les éléments suivants²⁶ :

1° l'identification de l'autorité publique fédérale qui transfère les données à caractère personnel et celle du destinataire ;

2° l'identification du responsable du traitement au sein de l'autorité publique qui transfère les données et au sein du destinataire ;

3° les coordonnées des délégués à la protection des données au sein de l'autorité publique qui transfère les données ainsi que du destinataire ;

4° les finalités pour lesquelles les données à caractère personnel sont transférées ;

5° les catégories de données à caractère personnel transférées et leur format ;

6° les catégories de destinataires ;

7° la base légale du transfert ;

8° les modalités de communication utilisée ;

9° toute mesure spécifique encadrant le transfert conformément au principe de proportionnalité et aux exigences de protection des données dès la conception et par défaut ;

10° les restrictions légales applicables aux droits de la personne concernée ;

11° les modalités des droits de la personne concernée auprès du destinataire ;

12° la périodicité du transfert ;

13° la durée du protocole ;

²⁶ Pour de plus amples explications concernant l'obligation pour les services fédéraux de conclure un protocole d'accord, l'Autorité renvoie à la recommandation n° 02/2020 sur *La portée de l'obligation de conclure un protocole afin de formaliser les communications de données à caractère personnel en provenance du secteur public fédéral*, consultable via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/recommandation-n-02-2020.pdf>.

14° les sanctions applicables en cas de non-respect du protocole.

48. Pour le reste, l'Autorité estime que les transferts de données visés ne sont à première vue pas excessifs à la lumière de leurs finalités respectives dans le contexte plus large du projet. Cela n'empêche évidemment pas que ces transferts, compte tenu de leur nature, de leur portée, de leur contexte et de leurs finalités ainsi que des risques, dont le degré de probabilité et de gravité varie, pour les droits et libertés des personnes physiques, doivent être encadrés de mesures techniques et organisationnelles appropriées qui garantissent un niveau de sécurité élevé.
49. Enfin, l'Autorité réitère dans ce cadre ses remarques concernant la désignation du (des) responsable(s) du traitement et renvoie à cet effet aux points 21 – 24 du présent avis.

**PAR CES MOTIFS,
l'Autorité,**

estime que les modifications suivantes s'imposent dans le projet :

- supprimer la finalité mentionnée à l'article 20, § 1^{er}, 3^o du projet, étant entendu qu'en ce qui concerne l'agrément des organisations visées à l'article 14, §§ 1^{er} - 2, un cadre juridique distinct doit être défini (points 15) ;
- préciser davantage la qualité de la relation entre BEE d'une part et les organismes identifiés à l'article 21 du projet d'autre part (point 21 – 24) ;
- préciser davantage la catégorie de données 'données d'identification' à la lumière des finalités poursuivies et des différentes catégories de personnes concernées (points 28 – 30) ;
- supprimer la catégorie de données 'données professionnelles' ou prévoir un cadre juridique approprié dans lequel transparait la nécessité de traiter de telles données (point 32) ;
- encadrer de manière appropriée la consultation de données relatives aux sanctions pénales et administratives et aux faits (accès direct auprès de la source authentique), et prévoir la possibilité de tenir compte de condamnations moins graves (points 33 – 37) ;
- préciser davantage les catégories de données complémentaires qui sont jugées nécessaires à la lumière de la surveillance et du contrôle du respect du projet (point 39) ;
- définir un délai de conservation moins extrême pour les données à caractère personnel de travailleurs d'établissements d'hébergement touristique (point 42) ;

- définir un délai de conservation maximal ou au moins reprendre des critères permettant de déterminer ce délai, concernant les données des personnes visées à l'article 20, § 5, deuxième alinéa du projet (point 43).

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Cédric Morlière, Directrice