



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 73.403/1
van 25 mei 2023

avis 73.403/1
du 25 mai 2023

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie 'betreffende het
toeristische verblijf'

un avant-projet d'ordonnance
'relative à l'hébergement
touristique'

Op 3 april 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘betreffende het toeristische verblijf’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 11 mei 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 mei 2023.

*

Le 3 avril 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé du Tourisme, à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance ‘relative à l'hébergement touristique’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 11 mai 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Arne CARTON, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 mai 2023.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving het onderzoek toegespitst op de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe een regeling vast te stellen inzake de voorwaarden die gelden voor toeristische verblijfsactiviteiten en toeristische verblijfsvestigingen. Luidens artikel 2 van het voorontwerp zet de aan te nemen ordonnantie gedeeltelijk richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’ (hierna: dienstenrichtlijn) om, wat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreft. De ontworpen regeling is bestemd om in de plaats te komen van de bestaande ordonnantie van 8 mei 2014 ‘betreffende het toeristische logies’, waarvan artikel 31 van het voorontwerp de opheffing beoogt.

Hoofdstuk 1 (artikelen 1 tot 5) bevat een algemene bepaling, definities en een aantal bevoegdheidsopdrachten aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering. Hoofdstuk 2 (artikelen 6 tot 12) heeft betrekking op de voorafgaande registratie, de registratieprocedure en de verplichtingen die gelden voor de geregistreerde toeristische verblijfsvestigingen en de exploitanten. Hoofdstuk 3 (artikelen 13 tot 16) betreft de brandveiligheidsnormen voor toeristische verblijfsvestigingen. De regels inzake de schorsing en de intrekking van het registratienummer worden vastgesteld in hoofdstuk 4 (artikel 17). De beroepsmogelijkheden tegen beslissingen inzake de schorsing en de intrekking van het registratienummer, tegen beslissingen tot toekenning van een brandveiligheidsattest of een vereenvoudigd controleattest en in geval van het uitblijven van beslissingen tot toekenning van een brandveiligheidsattest of een vereenvoudigd controleattest, worden vastgesteld in hoofdstuk 5 (artikel 18). Hoofdstuk 6 bepaalt de regels inzake de bekendmaking en verwerking van gegevens, waaronder persoonsgegevens (artikelen 19 tot 21). Hoofdstuk 7 (artikelen 22 tot 29) omvat bepalingen inzake de controle en de sancties worden vastgesteld in hoofdstuk 8 (artikel 30).

Hoofdstuk 9 (artikelen 31 tot 45) bestaat uit een aantal wijzigings- en overgangsbepalingen. In artikel 45 van het voorontwerp wordt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering opgedragen om de datum van inwerkingtreding van de ontworpen ordonnantie vast te stellen.

¹ Aangezien het gaat om een voorontwerp van ordonnantie wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. Een aantal van de ontworpen bepalingen zijn gelijkaardig aan bepalingen van de ordonnantie van 8 mei 2014. Er wordt dan ook in de eerste plaats verwezen naar het advies dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden heeft gegeven over die bepalingen en - uiteraard voor zover ze nog relevant zijn – de opmerkingen die daarin zijn gemaakt.²

ALGEMENE OPMERKING

4. Overeenkomstig artikel 6 van het voorontwerp mag een exploitant de toeristische verblijfsactiviteit uitoefenen, op voorwaarde dat zijn toeristische verblijfsvestiging voorafgaandelijk werd geregistreerd overeenkomstig de ontworpen ordonnantie en haar uitvoeringsmaatregelen. De registratie maakt het voorwerp uit van een aanvraag (artikel 8), die blijkens de memorie van toelichting voorafgaandelijk moet gebeuren en die door de bevoegde ambtenaar op verschillende gronden kan geweigerd worden (artikel 10).

In advies 54.475/3 van 16 december 2013 over de ordonnantie van 8 mei 2014 wees de Raad van State, afdeling Wetgeving, er reeds op dat de “registratie” in de zin van die ordonnantie meer inhoudt dan de loutere kennisgeving van het feit dat een bepaald toeristisch logies zal worden geëxploiteerd en de kennisname daarvan door de overheid.³ Ook in het voorliggende voorontwerp van ordonnantie gaat het zonder twijfel om een vergunning, aangezien het registratienummer maar verleend wordt als blijkt dat aan de voorwaarden is voldaan. Het zou dan ook vanuit juridisch oogpunt een correcter beeld geven indien het voorontwerp zou uitgaan van een vergunningstelsel en indien de daarmee samenhangende terminologie zou worden gebruikt in plaats van termen zoals “registratie”, “registratieaanvraag” en “registratienummer”.⁴ Een dergelijke regeling kan volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie een “vergunningstelsel” uitmaken in de zin van artikel 4, punt 6, van de dienstenrichtlijn⁵ dat dan aan de voorwaarden van afdeling 1 van hoofdstuk III van die richtlijn moet voldoen.⁶

² Adv.RvS 54.475/3 van 16 december 2013 dat heeft geleid tot de ordonnantie van 8 mei 2014 ‘betreffende het toeristische logies’ (*Parl.St. Br.Parl.* 2013-14, nr. A-501/1, 39-51).

³ *Parl.St. Br.Parl.* 2013-14, nr. A-501/1, 41-42, opm. 6.

⁴ Het begrip “vergunning” zou bovendien beter sporen met de terminologie die op het niveau van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest nu al wordt gebruikt in bepaalde teksten ter omzetting van de dienstenrichtlijn. Zo wordt er in de commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 10 van het voorontwerp wordt gegeven, op gewezen dat die bepaling moet worden gelezen in samenhang met artikel 13, § 5, van de ordonnantie van 19 mei 2011 ‘tot gedeeltelijke omzetting van de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, waarin wordt bepaald dat “[o]nverminderd de wettelijke of reglementaire stelsels gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang, (...) de vergunning geacht [wordt] te zijn toegekend bij het uitblijven van een beslissing van de bevoegde autoriteit binnen de door deze ordonnantie of een specifieke reglementering bepaalde termijn”.

⁵ HvJ 22 september 2020, C-724/18 en C-727/18, *Cali Apartments SCI en HX*, punten 46 tot 53. Een vergunningstelsel in de zin van artikel 4, punt 6, van de dienstenrichtlijn, moet worden onderscheiden van een “eis” in de zin van artikel 4, punt 7, van die richtlijn doordat het stappen vanwege de dienstverrichter impliceert en een formeel besluit waarbij de bevoegde instanties de activiteit van de dienstverrichter toestaan (zie in die zin HvJ 30 januari 2018, *X en Visser*, C-360/15 en C-31/16, EU:C:2018:44, punt 115).

⁶ In artikel 9, lid 1, van de dienstenrichtlijn, worden als voorwaarden van dergelijk vergunningstelsel vermeld dat dergelijk stelsel geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter mag hebben, dat de behoefte aan

In dit verband valt op te merken dat de Europese Commissie naar aanleiding van de ordonnantie van 8 mei 2014 en een uitvoeringsbesluit daarvan een inbreukprocedure gestart heeft tegen België wegens het niet respecteren van de verplichtingen die voortvloeien uit de dienstenrichtlijn.⁷ Aan de gemachtigde werd gevraagd of de inhoud van het voorliggende voorontwerp van ordonnantie, gelet op de hangende inbreukprocedure, is afgestemd geworden met de diensten van de Europese Commissie. De gemachtigde antwoordde hierop bevestigend:

“Oui, l’avant-projet d’ordonnance a été soumis à la Commission et des échanges avec la Commission ont été organisés. Comme expliqué ci-dessus, les discussions sur la procédure d’infraction contre l’ordonnance de 2014 sont encore en cours.”

Er werd aan de gemachtigde ook gevraagd of er bepaalde onderdelen van de ontworpen regeling werden aangepast in vergelijking met de ordonnantie van 8 mei 2014, rekening houdend met de opmerkingen van de Europese Commissie. Ook op deze vraag antwoordde de gemachtigde bevestigend:

“Oui certaines adaptations se traduisent par des aspects plus généraux et d’autres par des éléments plus spécifiques. Nous citons en autres:

- La justification du régime d’autorisation mis en place a été étoffée notamment en soulignant la protection du logement en tant qu’une des raisons impérieuses d’intérêt général qui justifie le régime d’autorisation. La RBC a aussi complété ses analyses chiffrées démontrant la situation problématique de l’accès au logement en RBC.
- L’octroi tacite du numéro d’enregistrement en cas de dépassement du délai de traitement de la demande. Cfr. Commentaire de l’article 10.
- Certaines conditions d’enregistrement qui figuraient dans le régime de 2014 ont été déplacées en obligations pour un établissement d’hébergement touristique enregistré ce qui diminuent le nombre de conditions à remplir avant de commencer l’activité.
- L’avant-projet d’ordonnance prévoit que le gouvernement peut sous certaines conditions dispenser l’exploitant de produire l’attestation de conformité urbanistique dans son dossier d’enregistrement art. 8,§2 al. 2.
- Un travail a également été réalisé pour améliorer la prévisibilité de la procédure pour l’exploitant notamment en ce qui concerne la procédure de délivrance de l’attestation de conformité urbanistique.
- Il est envisagé de prévoir dans l’arrêté d’exécution d’autres éléments qui ont été discutés avec la Commission européenne.”

Uit de aan de afdeling Wetgeving meegedeelde documenten en de antwoorden van de gemachtigde blijkt dat de adviesaanvrager in nauw overleg staat met de diensten van de Europese Commissie over de omzetting van de dienstenrichtlijn. De afdeling Wetgeving heeft uiteraard geen kennis van de volledige inhoud van het betrokken overleg. Gelet op die context en tevens rekening houdend met bepaalde ruime machtigingen aan de Brusselse Hoofdstedelijke

dergelijk stelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang, en dat het ermee nagestreefde doel niet door een minder beperkende maatregel kan worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.

⁷ Zie wat dat betreft ook de aan de Raad van State meegedeelde nota van 25 augustus 2022 naar aanleiding van een opmerking van de inspectie van Financiën in dat verband.

Regering die het voorontwerp bevat,⁸ kan in dit advies enkel worden gesuggereerd om in de memorie van toelichting voldoende duidelijk uiteen te zetten op welke wijze het ontworpen vergunningstelsel volgens de stellers beantwoordt aan de voorwaarden ter zake van de dienstenrichtlijn.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

5. In artikel 3, 1°, van het voorontwerp, wordt als “toeristische verblijfsactiviteit” omschreven “het aanbieden op de markt, ten bezwarende titel, van een plaats” die beantwoordt aan de in de verdere omschrijving van dat begrip vermelde voorwaarden. In de commentaar die in de memorie van toelichting bij die bepaling wordt gegeven, wordt onder meer gerefereerd aan de activiteit “van het type ‘couchsurfing’”.

Zogenaamde “couchsurfers”, waarbij gebruikers van een elektronisch platform andere gebruikers kunnen vragen om een overnachting, zullen in de praktijk vaak een vergoeding betalen aan het elektronisch platform waarop zij een boeking doen, zonder dat daarbij noodzakelijkerwijze ook de persoon die een slaapplek ter beschikking stelt, moet worden vergoed. Aan de gemachtigde werd gevraagd of in dergelijke gevallen wel voldaan wordt aan de voorwaarde die in de begripsomschrijving van artikel 3, 1°, van het voorontwerp, wordt gesteld, namelijk dat de plaats “ten bezwarende titel” op de markt moet worden aangeboden. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Oui, à partir du moment où le destinataire de services doit apporter une contrepartie, le service est considéré comme à titre onéreux. Peu importe si la contrepartie est versée à la plateforme ou à la personne qui met à disposition son divan. Le lien entre le paiement et l'accès au service est évident tout comme l'est le lien entre la plateforme et la personne qui a décidé de faire offre de son divan sur cette plateforme précise.”

Het verdient aanbeveling om dit antwoord te verwerken in de verduidelijking van de omschrijving “ten bezwarende titel” in de memorie van toelichting bij het voorontwerp. Daarenboven zal de beoogde uitbreiding van het vergunningstelsel tot dergelijke activiteiten moeten worden getoetst aan de voorwaarden van de dienstenrichtlijn en wordt ook het resultaat van die toetsing het best toegelicht in de commentaar die in de memorie van toelichting wordt gegeven bij artikel 3, 1°, van het voorontwerp.

6. Aan het einde van artikel 3, 11°, van het voorontwerp, stemt de zinsnede “... bedoeld in artikel 14, § 1, tweede lid, en § 2, tweede lid”, in de Nederlandse tekst, niet overeen met de zinsnede “... visées à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1, et § 2, alinéa 2”, in de Franse tekst. Beide teksten dienen uiteraard onderling overeen te stemmen.

⁸ Zo luidt artikel 5, § 2, eerste lid, van het voorontwerp: “Voor elke categorie bepaalt de Regering de exploitatievoorwaarden die aangepast zijn aan de bijzonderheden van de toeristische verblijfsactiviteit”.

Artikel 4

7. Uit artikel 4, eerste lid, 1°, van het voorontwerp, volgt dat “de diensten en verblijven die vallen onder de bevoegdheid van de gemeenschappen of de federale overheid” niet worden beschouwd als toeristische verblijfsactiviteiten of -vestigingen.

Het is niet duidelijk welke diensten en verblijven die onder de bevoegdheid van de federale overheid vallen, worden beoogd. Weliswaar wordt in de memorie van toelichting bij het voorontwerp in dat verband bij wege van voorbeeld verwezen naar penitentiaire instellingen die evenwel bezwaarlijk als toeristische verblijfsactiviteiten of -vestigingen kunnen worden gekwalificeerd. Het verdient aanbeveling om de commentaar in de memorie van toelichting aan te vullen met meer passende voorbeelden wat dat betreft.

Artikel 9

8. In het ontworpen artikel 9, § 2, 1°, van het voorontwerp, stemmen de woorden “toeristische verblijfsvestiging”, in de Nederlandse tekst, niet overeen met de woorden “établissement d’hébergement touristique enregistré”, in de Franse tekst. Ook deze discordantie moet worden weggewerkt.

Artikel 12

9. In artikel 12, eerste lid, van het voorontwerp, worden een aantal verplichtingen opgesomd die moeten worden nagekomen door de exploitant, maar ook door de geregistreerde toeristische verblijfsvestiging. In artikel 3, 2°, van het voorontwerp, wordt een “toeristische verblijfsvestiging” omschreven als een “plaats van toeristische verblijfsactiviteit gelegen op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, geografisch identificeerbaar door een adres, waarin minstens een toeristische verblijfseenheid wordt aangeboden op de markt”. Een dergelijke “plaats” kan uiteraard niet zelf instaan voor het naleven van de verplichtingen die worden opgesomd in artikel 12, eerste lid, van het voorontwerp. De redactie van de laatstgenoemde bepaling moet bijgevolg worden aangepast.⁹ Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van het bepaalde in artikel 17, § 1, eerste lid, van het voorontwerp, waarin het de toeristische verblijfsvestiging onder meer wordt verboden om de krachtens de ontworpen ordonnantie en de uitvoeringsbesluiten ervan georganiseerde controle te hinderen.

Artikelen 13 tot 16

10. De artikelen 13 tot 16 van het voorontwerp strekken tot het vaststellen van regels inzake de brandveiligheidsnormen waaraan toeristische verblijfsvestigingen moeten voldoen.

⁹ Vgl. de duidelijkere tekst van artikel 20, § 1, eerste lid, van de ordonnantie van 8 mei 2014, waarbij bepaalde verplichtingen enkel aan de exploitant worden opgelegd.

In advies 60.778/1 van 2 februari 2017 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan het toeristische logies moet voldoen’, merkte de afdeling Wetgeving, met betrekking tot de bevoegdheid van de gewesten het volgende op:

“2. De bijlagen bij het ontwerp bevatten de specifieke brandveiligheidsnormen die gelden opdat een toeristisch logies mag worden uitgebaat in het Vlaamse Gewest.

Zoals het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld, is het beleid inzake brandveiligheid geen zuiver federale aangelegenheid gebleven. Er dient immers een onderscheid te worden gemaakt tussen het bepalen van de basisnormen ter zake, dit zijn normen die gemeen zijn aan een categorie van constructies zonder dat daarbij in acht wordt genomen welke daarvan de bestemming is, en de specifieke brandveiligheidsnormen, waarbij wel rekening wordt gehouden met de bestemming van de betrokken gebouwen. De eerste categorie normen behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid, de tweede categorie normen tot de bevoegdheid van de overheid die ten aanzien van de betrokken sector bevoegd is (zoals in casu het Vlaamse Gewest). Die laatste overheid is met name bevoegd om de federale basisnormen “aan te passen en aan te vullen, zonder die aan te tasten”. Daarnaast kan de voor een sector bevoegde overheid alle normen inzake veiligheid, met inbegrip van de federale, toepassen in het raam van een erkennings- of subsidiëringsbeleid, met name door de naleving ervan als een erkennings- of subsidiëringsvoorwaarde op te leggen.¹⁰

Het is slechts indien de in de ontworpen normen vermelde maatregelen inzake brandveiligheid aanvullende maatregelen zijn die geen afbreuk doen aan de federale normen ter zake, dat de genoemde vereisten kunnen worden opgelegd. (...)”

In dit verband verdient het aanbeveling om te ruime machtigingen die op een niet-bevoegdheidsconforme wijze zouden kunnen worden ingevuld zoveel als mogelijk te mijden. Zo voorziet artikel 14, § 1, derde lid, van het voorontwerp, in de mogelijkheid om een voorwaardelijk brandveiligheidsattest af te geven indien “de toeristische verblijfsvestiging niet volledig aan de veiligheidsnormen voldoet, maar de veiligheid van de dienstenafnemers, het personeel en de bezoekers niet ernstig in het gedrang komt”. Aangezien het, zoals de gemachtigde bevestigde, niet de bedoeling is te verwijzen naar federale regels inzake brandveiligheid, kan in die bepaling beter melding worden gemaakt van “de veiligheidsnormen inzake brandbeveiliging die specifiek is voor de toeristische verblijfsvestigingen”.

Uit het voorgaande volgt voorts dat aan de in het voorontwerp verleende machtigingen aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering inzake brandveiligheid een bevoegdheidsconforme uitvoering zal moeten worden gegeven, rekening houdend met het wettelijke en reglementaire kader op federaal niveau inzake brandveiligheid.

11. Nog met betrekking tot het bepaalde in artikel 14, § 1, derde lid, van het voorontwerp, wordt er in de memorie van toelichting gewezen op een “aanzienlijke beoordelingsbevoegdheid waarover de preventiemedewerker van de DBDMH die belast is met de bezoeken beschikt”.¹¹ Aan de gemachtigde werd gevraagd om een concreet voorbeeld te geven van

¹⁰ Voetnoot 1 in het aangehaalde advies: GwH 15 oktober 1987, nr. 40, 2.B.2; GwH 29 oktober 1987, nr. 41, 2.B.3; GwH, 10 maart 1988, nr. 49, 2.B.2; GwH, 9 november 1988, nr. 67, 9.B.

¹¹ Waarmee wordt verwezen naar een medewerker van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp, die is opgericht als een instelling van openbaar nut (artikel 3, § 1, van de ordonnantie van

een veiligheidsnorm waardoor de veiligheid niet “ernstig” in het gedrang komt in de zin van artikel 14, § 1, derde lid, van het voorontwerp. De gemachtigde antwoordde:

“Il s’agit d’une analyse qui est à l’appréciation du préventionniste du SIAMU. Le SIAMU réalise un contrôle de l’établissement et juge du niveau de sécurité de l’ensemble. Conformément au modèle de rapport de prévention arrêté par le Ministre fédéral de l’Intérieur, le préventionniste sélectionne dans la partie CONCLUSION FINALE de son rapport de prévention la formule A – B – C ou D:

- A: Rapport de prévention favorable;
- B: Rapport de prévention favorable moyennant le respect des conditions suivantes :
- C: Rapport de prévention défavorable;
- D: Conclusion ne pouvant être rendue qu’après avoir obtenu les informations complémentaires suivantes.”

Afgezien van de vraag of het door de gemachtigde verstrekte antwoord van aard is om voldoende duidelijkheid te scheppen omtrent de draagwijdte van artikel 14, § 1, derde lid, van het voorontwerp, moet worden vastgesteld dat erin geen criteria zijn opgenomen op grond waarvan kan worden uitgemaakt of de veiligheid van de dienstenafnemers, het personeel en de bezoekers” nu al dan niet ernstig in het gedrang komt. Op die wijze wordt er aan de bevoegde ambtenaren een te onbepaalde en bijgevolg te ruime discretionaire bevoegdheid verleend om erover te oordelen of er in een concreet geval sprake is van een risico op een “ernstig”, dan wel een “niet-ernstig” veiligheidsgebrek. Om het risico van willekeur te vermijden, zal het desbetreffende onderscheid op het vlak van de ernst van het veiligheidsrisico in ieder geval op een voldoende rechtszekere wijze moeten worden uitgewerkt in het uitvoeringsbesluit.¹²

Voorts valt niet goed in te zien waarom in artikel 14, § 1, derde lid, van het voorontwerp, enkel melding wordt gemaakt van de veiligheid van “de dienstenafnemers, het personeel en de bezoekers”. Inzake brandveiligheid lijkt immers de veiligheid van alle personen pertinent, waaronder bijvoorbeeld ook die van de andere bewoners van een appartement dat gedeeltelijk als toeristische verblijfsvestiging wordt verhuurd.

Artikel 18

12. Aan de gemachtigde werd gevraagd om nader toe te lichten wat wordt bedoeld met het “herzien” (“réformer”) van de beslissing indien de minister bevoegd voor toerisme zich niet uitspreekt over het betrokken beroep binnen de door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering bepaalde termijn (artikel 18, § 2, van het voorontwerp). De gemachtigde antwoordde:

“Artikel 18, § 2, zet het principe van de stilzwijgende verlening van de registratie bedoeld in artikel 13, lid 4, van de Dienstenrichtlijn om. Het werd niet meer opportuun geacht om te voorzien in een stilzwijgende weigering.

19 juli 1990 ‘houdende oprichting van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp’).

¹² Ter uitvoering van de machtiging vermeld in artikel 14, § 3, 2°, van het voorontwerp.

De bedoeling is uiteraard dat de Minister telkens een beslissing neemt binnen de voorziene termijn. Als er geen overtuigende juridische bezwaren zijn, zou dat hoegenaamd geen probleem mogen stellen.

Er wordt eerder een automatische herziening beoogd – bijvoorbeeld de schorsing wordt geacht opgeheven te zijn of het brandveiligheidsattest wordt geacht afgeleverd te zijn, zonder dat de betrokken ambtenaar of dienst een nieuwe beslissing moet nemen.”

De bedoeling van de stellers van het voorontwerp, zoals toegelicht door de gemachtigde, blijkt onvoldoende duidelijk uit de tekst van artikel 18, § 2, van het voorontwerp, waarvan de redactie derhalve nog zal moeten worden aangepast.

13. Om geen twijfel te laten bestaan over de draagwijdte van de in artikel 18, § 3, van het voorontwerp, aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering opgedragen bevoegdheid, zou erin het best worden gepreciseerd dat de Regering de nadere regels dient vast te stellen met betrekking tot de in paragraaf 1 van artikel 18 bedoelde beroepsprocedure.

Artikelen 20 en 21

14. Overeenkomstig artikel 21 van het voorontwerp kunnen de gegevens verzameld in het kader van het voorontwerp en haar uitvoeringsmaatregelen worden verzonden naar en worden verkregen van onder meer de federale politie, de politierechters en de federale fiscale administratie.

Het komt niet toe aan het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest om eenzijdig te bepalen dat het toegang krijgt tot gegevens van federale overheidsdiensten en federale openbare instellingen. Daartoe zullen, in de mate dit nog niet het geval zou zijn, de nodige procedures moeten worden gevolgd of toelatingen moeten worden verkregen.

De memorie van toelichting doet ervan blijken dat de in artikel 21 van het voorontwerp vervatte opsomming van “organismen” niet exhaustief is.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.¹³

¹³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat, ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.¹⁴

Vermits de categorieën van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens, tot de hiervoor vermelde “essentiële elementen” behoren, moeten deze door de wetgever worden bepaald, hetgeen gebeurt in artikel 21 van het voorontwerp. Die lijst moet echter als een exhaustieve lijst worden beschouwd, gelet op het legaliteitsbeginsel inzake het recht op het privéleven.

Er kan in dit verband overigens ook nog aan worden herinnerd dat overeenkomstig artikel 5, lid 1, c), van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ elke verwerking van persoonsgegevens beperkt moet zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt (“minimale gegevensverwerking”). Ook hieruit volgt dat de categorieën van personen of entiteiten die toegang hebben tot de verwerkte gegevens op voldoende wijze moet worden afgebakend.

Een gelijkaardige opmerking kan gemaakt worden met betrekking tot de regeling van de verwerking van persoonsgegevens in artikel 20 van het voorontwerp. Ook met betrekking tot dat artikel valt uit de memorie van toelichting immers af te leiden dat deze bepaling niet noodzakelijkerwijs exhaustief is.

15. In artikel 21, 1°, van het voorontwerp, wordt melding gemaakt van “de uitvoering van artikel 29, § 2, tweede lid, 3°” van het voorontwerp. Er dient evenwel te worden melding gemaakt van “de uitvoering van artikel 29, § 2, 3°” aangezien artikel 29, § 2, van het voorontwerp, slechts uit één lid bestaat.

Voorts dient ook in de Franse tekst van artikel 21, 8°, van het voorontwerp, melding te worden gemaakt van het artikel van de erin genoemde ordonnantie van 8 mei 2014 dat wordt beoogd, zoals nu al in de Nederlandse tekst gebeurt. Indien dat niet de bedoeling is, dient in de Nederlandse tekst de verwijzing naar artikel 12 van de betrokken ordonnantie te worden weggelaten.

¹⁴ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1. en GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2.

Artikel 24

16. Ter wille van de redactionele uniformiteit, vervange men aan het einde van de Nederlandse tekst van artikel 24, 4°, van het voorontwerp, de zinsnede “alsmede van gelijk welke personen wiens verklaring zij nodig achten” door de zinsnede “alsmede van gelijk welke personen wier verhoor zij nodig achten”. Op die wijze wordt niet enkel beter aangesloten bij de Franse tekst (“ainsi que toute personne dont ils estiment l’audition nécessaire”), maar ook bij de redactie van de Nederlandse tekst van artikel 24, 3°, van het voorontwerp.

Artikel 25

17. In artikel 25 van het voorontwerp worden de voorwaarden vermeld waaronder de inspecteurs “bewoonde lokalen” kunnen betreden en wordt bepaald over welke bevoegdheden zij daarbij beschikken en of tevens vaststellingen door middel van het maken van beeldmateriaal kunnen worden gedaan.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de stellers van het voorontwerp beogen rekening te houden met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens waaruit volgt dat het begrip “woning” in de zin van artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) ruim moet worden opgevat.¹⁵

Het bepaalde in artikel 25 van het voorontwerp doet onvermijdelijk de vraag rijzen naar de verhouding van de betrokken regeling tot het beginsel van de onschendbaarheid van de woning, alsook het recht op privacy en gezinsleven, zoals gewaarborgd door de artikelen 15 en 22 van de Grondwet en het reeds genoemde artikel 8 van het EVRM. In zoverre het betreden van “bewoonde lokalen” in de zin van artikel 25 van het voorontwerp mogelijkwijze een inmenging zou kunnen inhouden op het vlak de onschendbaarheid van de woning en het recht op de eerbiediging van het privéleven, moet de ordonnantiegever in een voldoende precieze regeling voorzien die bovendien evenredig dient te zijn met het door hem nagestreefde doel.

Artikel 25 van het voorontwerp houdt op zich niet het recht in om “bewoonde lokalen” te betreden zonder de schriftelijke en voorafgaande toestemming van de betrokken persoon of zonder een schriftelijke en voorafgaande toestemming van de politierechter. Daarenboven beschikken de inspecteurs in de “bewoonde lokalen” uitsluitend over de bevoegdheden die uit de ontworpen ordonnantie voortvloeien en wordt ook het maken van beeldmateriaal afhankelijk gemaakt van het voorhanden zijn van de schriftelijke en voorafgaande

¹⁵ Het begrip “woning” in de zin van artikel 8 van het EVRM slaat onder bepaalde omstandigheden mede op beroeps- en bedrijfslokalen (EHRM 16 december 1992, *Niemietz t. Duitsland*; EHRM 25 februari 1993, *Funke, Crémieux en Miaillhe t. Frankrijk*; EHRM 9 december 2004, *Van Rossem t. België*; EHRM 28 april 2005, *Buck t. Duitsland*; EHRM 14 maart 2013, *Bernh Larsen Holding SA e.a. t. Noorwegen*), zelfs wanneer het gaat om rechtspersonen (EHRM 16 april 2002, *Société Colas Est e.a. t. Frankrijk*; EHRM 11 oktober 2005, *Kent Pharmaceuticals Limited e.a. t. Verenigd Koninkrijk*; EHRM 21 december 2010, *Société Canal Plus e.a. t. Frankrijk*; EHRM 14 maart 2013, *Bernh Larsen Holding AS e.a. t. Noorwegen*). Ook het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat het begrip “woning” in de ruime zin moet worden geïnterpreteerd en dat ermee tevens ruimten worden beoogd waar beroeps- en handelsactiviteiten worden uitgeoefend (GwH 19 december 2007, nr. 154/2007, B.77.2), al is de beoordelingsvrijheid van de verdragsstaten ruimer voor een regeling met betrekking tot dergelijke ruimten dan voor private woningen (GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015, B.19.3; zie ook GwH 12 oktober 2017, nr. 116/2017, B.5.1).

toestemming van de betrokken persoon¹⁶. Vanuit dat oogpunt rijst er in beginsel geen bezwaar tegen de ontworpen regeling al zal er bij de toepassing ervan uiteraard moeten worden over gewaakt dat de onschendbaarheid van de woning, alsook het recht op privacy en gezinsleven effectief worden geëerbiedigd. Daarenboven dient nog op het hierna volgende te worden gewezen.

In artikel 25 van het voorontwerp worden geen uren bepaald waarbinnen de “bewoonde lokalen” kunnen worden betreden. In artikel 25, § 1, 2°, b), van de ordonnantie van 8 mei 2014, is dit wel het geval. Daarin is met name bepaald dat in geval van een schriftelijke machtiging van de politierechter de aangeduide ambtenaren alleen toegang hebben tussen vijf uur ’s morgens en eenentwintig uur ’s avonds. Uit de memorie van toelichting bij het voorliggende voorontwerp blijkt dat de stellers van oordeel zijn dat de bepalingen van de wet 7 juni 1969 ‘tot vaststelling van de tijd gedurende welke geen opsporing ten huize, huiszoeking of vrijheidsbeneming mag worden verricht’ van toepassing zijn. Om interpretatiemoeilijkheden te vermijden¹⁷ verdient het met het oog op de rechtszekerheid evenwel aanbeveling om de tijdsbeperking in de tekst van het voorontwerp zelf op te nemen.

Tevens verdient het aanbeveling om eenzelfde terminologie te gebruiken voor inhoudelijk identieke begrippen. Nu worden immers in artikel 25 van het voorontwerp de begrippen “bewoonde lokalen” (“locaux habités”) en “bewoonde ruimte” (“espace habité”) blijkbaar naast elkaar gebruikt. Indien hetzelfde begrip wordt beoogd, dient voor één enkele terminologie te worden geopteerd.

Artikel 28

18. Aangezien in het tweede lid van artikel 28 van het voorontwerp wordt voorzien in een afwijkende regeling, verdient het aanbeveling om artikel 28, tweede lid, te laten aanvangen met de zinsnede “In afwijking van het eerste lid (...)”.

19. Artikel 28 van het voorontwerp heeft betrekking op de informatieverplichtingen van tussenpersonen en stemt inhoudelijk gedeeltelijk overeen met artikel 12 van de ordonnantie van 23 december 2016 ‘betreffende de gewestbelasting op de inrichtingen van toeristisch logies’. Het

¹⁶ In de Nederlandse tekst van artikel 25, derde lid, van het voorontwerp, moeten de woorden “dat zij hiertoe beschikken over een de schriftelijke en voorafgaande toestemming” worden vervangen door de woorden “dat zij hiertoe beschikken over de schriftelijke en voorafgaande toestemming”.

¹⁷ Vgl. bijvoorbeeld GwH 22 april 2021, nr. 60/2021, overw. B.12.5: “Behoudens uitzondering mag een opsporing ten huize of een huiszoeking niet plaatsvinden tussen 21 uur en 5 uur ’s morgens (artikel 1 van de wet van 7 juni 1969 ‘tot vaststelling van de tijd gedurende welke geen opsporing ten huize, huiszoeking of vrijheidsbeneming mag worden verricht’). Artikel D.145, tweede lid, van het Milieuwetboek vormt geen uitzondering op dat beginsel. In tegenstelling tot hetgeen is bepaald in het eerste lid van het voormelde artikel D.145, dat de personeelsleden van het DNB ertoe machtigt plaatsen die geen woning uitmaken, op ‘elk ogenblik’ binnen te treden, preciseert het tweede lid van artikel D.145 van het Milieuwetboek niet op welk ogenblik het is toegestaan de woning binnen te treden, maar onderwerpt het dat onderzoeksmiddel aan de toestemming van een onderzoeksrechter, zodat het binnentreden niet kan plaatsvinden tussen 21 uur en 5 uur ’s morgens”. In het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie is in dit verband geen rol voor de onderzoeksrechter weggelegd en in de memorie van toelichting wordt uitdrukkelijk vermeld dat “[d]e toestemming om het lokaal binnen te gaan geenszins [inhoudt] dat de inspecteurs kunnen overgaan tot een huiszoeking, als bedoeld in artikel 87 en volgende van het Wetboek van Strafvordering”.

tweede lid van artikel 28 van het voorontwerp stelt een van artikel 12 van de ordonnantie van 23 december 2016 afwijkende regeling vast.

Het voorliggende voorontwerp strekt weliswaar ook tot wijziging van de voornoemde ordonnantie van 23 december 2016, maar uitsluitend wat artikel 5 van die ordonnantie betreft (zie artikel 33 van het voorontwerp). Ter wille van de transparantie van de regelgeving en de daarmee samenhangende rechtszekerheid, zou tevens artikel 12 van de ordonnantie van 23 december 2016 formeel moeten worden aangepast of zou de inhoud van beide bepalingen volledig moeten worden geïntegreerd in één van de beide ordonnanties.¹⁸

Artikel 30

20. Mede rekening houdend met de betrokken commentaar in de memorie van toelichting lijkt aan het einde van artikel 30, § 1, derde lid, 5°, van het voorontwerp, te moeten worden verwezen naar “het schriftelijke verzoek bedoeld in artikel 28” in plaats van naar “het schriftelijke verzoek bedoeld in artikel 20”.

Artikel 31

21. In artikel 31 van het voorontwerp dient melding te worden gemaakt van de nog of reeds van kracht zijnde wijzigende teksten van de ordonnantie van 8 mei 2014.¹⁹

Artikel 32

22. Men late artikel 32 van het voorontwerp aanvangen als volgt: “In artikel 2, § 1, 30°, van de Brusselse Huisvestingscode, ingevoegd bij de ordonnantie van 27 juli 2017, worden de woorden ...”.

Artikel 33

23. Er zijn twee artikelen 33 in het voorontwerp. De nummering van de artikelen dient op dit punt te worden aangepast.

¹⁸ De stellers van het voorontwerp zullen in dat verband ook rekening moeten houden met de vernietiging van de geldboeteregeling opgenomen in artikel 12, tweede lid, van de ordonnantie van 23 december 2016 bij arrest nr. 148/2022 van 17 november 2022 van het Grondwettelijk Hof, in de in overweging B.21.2 van dat arrest aangegeven mate.

¹⁹ Het betreft de wijzigende ordonnanties van 28 mei 2015 en 7 december 2017; de wijzigingen die worden aangebracht bij de ordonnantie van 6 maart 2019 dienen nog in werking te worden gesteld door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.

Artikel 38

24. Artikel 38, 1°, van het voorontwerp, moet aanvangen als volgt: “in de Nederlandse tekst van § 1, tweede lid, worden de woorden ‘logiesverstreckende inrichting’ en ‘zijn inrichting’ vervangen door ...”.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet d'établir un dispositif concernant les conditions qui s'appliquent aux activités d'hébergement touristique et aux établissements d'hébergement touristique. Selon l'article 2 de l'avant-projet, l'ordonnance à adopter transpose partiellement la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'relative aux services dans le marché intérieur' (ci-après : directive services) en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale. Le dispositif en projet est destiné à se substituer à l'ordonnance existante du 8 mai 2014 'relative à l'hébergement touristique', que l'article 31 de l'avant-projet vise à abroger.

Le chapitre 1^{er} (articles 1^{er} à 5) comporte une disposition générale, des définitions et un certain nombre de délégations de pouvoir au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Le chapitre 2 (articles 6 à 12) concerne l'enregistrement préalable, la procédure d'enregistrement et les obligations applicables aux établissements d'hébergement touristique enregistrés et aux exploitants. Le chapitre 3 (articles 13 à 16) porte sur les normes de protection contre l'incendie pour les établissements d'hébergement touristique. Le chapitre 4 fixe les règles relatives à la suspension et au retrait du numéro d'enregistrement (article 17). Les voies de recours contre des décisions de suspension et de retrait du numéro d'enregistrement, contre des décisions d'octroi d'une attestation de sécurité d'incendie ou de contrôle simplifié et en l'absence de décisions d'octroi d'une attestation de sécurité d'incendie ou de contrôle simplifié, font l'objet du chapitre 5 (article 18). Le chapitre 6 détermine les règles relatives à la publicité et au traitement des données, parmi lesquelles les données à caractère personnel (articles 19 à 21). Le chapitre 7 (articles 22 à 29) contient des dispositions relatives au contrôle et les sanctions sont fixées au chapitre 8 (article 30).

Le chapitre 9 (articles 31 à 45) comporte une série de dispositions modificatives et transitoires. L'article 45 de l'avant-projet charge le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de fixer la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance en projet.

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

3. Un certain nombre de dispositions en projet sont similaires à celles de l'ordonnance du 8 mai 2014. Il est dès lors renvoyé en premier lieu à l'avis que le Conseil d'État, section de

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

législation, a donné dans le passé sur ces dispositions et – bien sûr, pour autant qu'elles soient encore pertinentes – aux observations qui y sont formulées ².

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Conformément à l'article 6 de l'avant-projet, un exploitant peut exercer l'activité d'hébergement touristique à condition que son établissement d'hébergement touristique soit préalablement enregistré, conformément à l'ordonnance en projet et ses mesures d'exécution. L'enregistrement fait l'objet d'une demande (article 8), qui doit, selon l'exposé des motifs, être préalable et qui peut être refusée par le fonctionnaire compétent pour plusieurs motifs (article 10).

Dans son avis 54.475/3 du 16 décembre 2013 sur l'ordonnance du 8 mai 2014, le Conseil d'État, section de législation, a déjà souligné que l'« enregistrement » au sens de cette ordonnance est bien plus que la simple notification qu'un hébergement touristique déterminé sera exploité et sa prise de connaissance par l'autorité ³. De même, dans l'avant-projet d'ordonnance à l'examen, il s'agit sans aucun doute d'une autorisation, étant donné que le numéro d'enregistrement n'est attribué que s'il s'avère que les conditions sont remplies. D'un point de vue juridique, il serait dès lors plus correct de fonder l'avant-projet sur un régime d'autorisation et d'utiliser la terminologie qui s'y rapporte au lieu de termes, tels que « enregistrement », « demande d'enregistrement » et « numéro d'enregistrement » ⁴. Selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, pareil dispositif peut constituer un « régime d'autorisation » au sens de l'article 4, 6), de la directive services ⁵, qui doit alors satisfaire aux conditions de la section 1 du chapitre III de cette directive ⁶.

² Avis C.E. 54.475/3 du 16 décembre 2013 qui a donné lieu à l'ordonnance du 8 mai 2014 'relative à l'hébergement touristique' (*Doc. Parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013-14, n° A-501/1, pp. 39-51).

³ *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., 2013-2014, n° A-501/1, pp. 41-42, obs. 6.

⁴ En outre, la notion d'« autorisation » s'accorderait mieux avec la terminologie qui est déjà utilisée par la Région de Bruxelles-Capitale dans certains textes transposant la directive services. Ainsi, le commentaire que l'exposé des motifs consacre à l'article 10 de l'avant-projet souligne que cette disposition doit être lue en combinaison avec l'article 13, § 5, de l'ordonnance du 19 mai 2011 'visant à transposer, partiellement, la Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services en Région de Bruxelles-Capitale', lequel précise que « [s]ans préjudice des régimes légaux ou réglementaires particuliers justifiés par une raison impérieuse d'intérêt général, en l'absence de décision de l'autorité compétente dans les délais prévus par la présente ordonnance ou une réglementation spécifique, l'autorisation est considérée comme octroyée ».

⁵ C.J.U.E., 22 septembre 2020, C-724/18 et C-727/18, *Calvi Apartments SCI et HX*, points 46 à 53. Un régime d'autorisation au sens de l'article 4, 6), de la directive services doit être distingué d'une « exigence » au sens de l'article 4, 7), de cette directive, en ce qu'il implique une démarche de la part du prestataire de service ainsi qu'un acte formel par lequel les autorités compétentes autorisent l'activité de ce prestataire (voir, en ce sens, C.J.U.E., 30 janvier 2018, *X et Visser*, C-360/15 et C-31/16, EU:C:2018:44, point 115).

⁶ L'article 9, paragraphe 1, de la directive services mentionne au titre de conditions pour un tel régime d'autorisation que ce dernier ne peut pas être discriminatoire à l'égard du prestataire visé, que la nécessité d'un tel régime est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général et que l'objectif poursuivi ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante, notamment parce qu'un contrôle *a posteriori* interviendrait trop tardivement pour avoir une efficacité réelle.

À cet égard, il convient d'observer qu'à la suite de l'ordonnance du 8 mai 2014 et d'un arrêté d'exécution de celle-ci, la Commission européenne a lancé une procédure d'infraction à l'encontre de la Belgique pour non-respect des obligations découlant de la directive services ⁷. Il a été demandé au délégué si le contenu de l'avant-projet d'ordonnance à l'examen avait fait l'objet d'une concertation avec les services de la Commission européenne, compte tenu de la procédure d'infraction en cours. Le délégué y a répondu par l'affirmative :

« Oui, l'avant-projet d'ordonnance a été soumis à la Commission et des échanges avec la Commission ont été organisés. Comme expliqué ci-dessus, les discussions sur la procédure d'infraction contre l'ordonnance de 2014 sont encore en cours ».

Il a également été demandé au délégué si certaines parties du dispositif en projet ont été adaptées par rapport à l'ordonnance du 8 mai 2014, en tenant compte des observations formulées par la Commission européenne. À cette question également, le délégué a répondu par l'affirmative :

« Oui certaines adaptations se traduisent par des aspects plus généraux et d'autres par des éléments plus spécifiques. Nous citons en autres:

- La justification du régime d'autorisation mis en place a été étoffée notamment en soulignant la protection du logement en tant qu'une des raisons impérieuses d'intérêt général qui justifie le régime d'autorisation. La RBC a aussi complété ses analyses chiffrées démontrant la situation problématique de l'accès au logement en RBC.
- L'octroi tacite du numéro d'enregistrement en cas de dépassement du délai de traitement de la demande. Cfr. Commentaire de l'article 10.
- Certaines conditions d'enregistrement qui figuraient dans le régime de 2014 ont été déplacées en obligations pour un établissement d'hébergement touristique enregistré ce qui diminuent le nombre de conditions à remplir avant de commencer l'activité.
- L'avant-projet d'ordonnance prévoit que le gouvernement peut sous certaines conditions dispenser l'exploitant de produire l'attestation de conformité urbanistique dans son dossier d'enregistrement art. 8, §2 al. 2.
- Un travail a également été réalisé pour améliorer la prévisibilité de la procédure pour l'exploitant notamment en ce qui concerne la procédure de délivrance de l'attestation de conformité urbanistique.
- Il est envisagé de prévoir dans l'arrêté d'exécution d'autres éléments qui ont été discutés avec la Commission européenne ».

Il ressort des documents transmis à la section de législation et des réponses du délégué que le demandeur d'avis est en étroite concertation avec les services de la Commission européenne quant à la transposition de la directive services. La section de législation n'a évidemment pas connaissance de l'intégralité du contenu de la concertation en question. Dans ce contexte et compte tenu également de certaines délégations étendues accordées au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale par l'avant-projet ⁸, il ne peut qu'être suggéré dans le présent avis de préciser avec suffisamment de clarté dans l'exposé des motifs de quelle manière le régime

⁷ Voir à ce propos aussi la note du 25 août 2022 communiquée au Conseil d'État, à la suite d'une observation de l'inspection des Finances sur ce point.

⁸ Ainsi, selon l'article 5, § 2, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, « Pour chaque catégorie, le Gouvernement détermine les conditions d'exploitation adaptées aux spécificités de l'activité d'hébergement touristique ».

d'autorisation en projet satisfait, selon ses auteurs, aux conditions de la directive services en la matière.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

5. L'article 3, 1°, de l'avant-projet définit comme « activité d'hébergement touristique » « la mise à disposition sur le marché à titre onéreux d'un lieu » qui satisfait aux conditions mentionnées dans la définition plus précise de cette notion. Le commentaire que l'exposé des motifs consacre à cette disposition fait notamment référence à l'activité « de type 'couchsurfing' ».

Les « couchsurfers », c'est-à-dire les utilisateurs d'une plateforme électronique qui peuvent demander à d'autres utilisateurs de les héberger pour la nuit, paieront souvent, dans la pratique, une rémunération à la plateforme électronique sur laquelle ils effectuent une réservation, sans devoir nécessairement rémunérer aussi la personne qui met à leur disposition un lieu pour dormir. Il a été demandé au délégué si dans de tels cas, il est effectivement satisfait à la condition posée dans la définition de la notion figurant à l'article 3, 1°, de l'avant-projet, à savoir que le lieu doit être mis à disposition sur le marché « à titre onéreux ». Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« Oui, à partir du moment où le destinataire de services doit apporter une contrepartie, le service est considéré comme à titre onéreux. Peu importe si la contrepartie est versée à la plateforme ou à la personne qui met à disposition son divan. Le lien entre le paiement et l'accès au service est évident tout comme l'est le lien entre la plateforme et la personne qui a décidé de faire offre de son divan sur cette plateforme précise ».

Il est recommandé d'intégrer cette réponse dans les précisions de la définition de « titre onéreux » figurant dans l'exposé des motifs de l'avant-projet. En outre, l'élargissement visé du régime d'autorisation à ce type d'activités devra être contrôlé au regard des conditions prévues par la directive services et il est préférable également de préciser le résultat de ce contrôle dans le commentaire que l'exposé des motifs consacre à l'article 3, 1°, de l'avant-projet.

6. À la fin de l'article 3, 11°, de l'avant-projet, le segment de phrase du texte néerlandais « ... bedoeld in artikel 14, § 1, tweede lid, en § 2, tweede lid » ne correspond pas au segment de phrase du texte français « ... visées à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1, et § 2, alinéa 2 ». Les deux textes devront bien entendu concorder.

Article 4

7. Il ressort de l'article 4, alinéa 1^{er}, 1°, de l'avant-projet que « les services et établissements qui relèvent de la compétence des communautés ou de l'État fédéral » ne sont pas considérés comme des activités ou établissements d'hébergement touristique.

On n'aperçoit pas clairement quels services et établissements relevant de la compétence de l'autorité fédérale sont visés. L'exposé des motifs de l'avant-projet se réfère certes à cet égard, à titre d'exemple, aux établissements pénitentiaires qui peuvent toutefois difficilement être qualifiés d'activités ou d'établissements d'hébergement touristique. Il est recommandé de compléter le commentaire figurant dans l'exposé des motifs par des exemples plus adéquats sur ce point.

Article 9

8. À l'article 9, § 2, 1^{er}, en projet, de l'avant-projet, les mots « toeristische verblijfsvestiging » figurant dans le texte néerlandais ne correspondent pas aux mots « établissement d'hébergement touristique enregistré », mentionnés dans le texte français. Cette discordance doit également être éliminée.

Article 12

9. L'article 12, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet énumère une série d'obligations qui doivent être respectées par l'exploitant, mais également par l'établissement d'hébergement touristique enregistré. L'article 3, 2^o, de l'avant-projet définit un « établissement d'hébergement touristique » comme un « lieu d'activité d'hébergement touristique situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, géographiquement identifiable par une adresse dans lequel au moins une unité d'hébergement touristique est mise à disposition sur le marché ». Un tel « lieu » ne peut bien entendu pas garantir à lui seul le respect des obligations énumérées à l'article 12, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet. Il conviendra dès lors d'adapter la formulation de la dernière disposition citée ⁹. La même observation s'applique à l'égard de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, qui interdit à l'établissement d'hébergement touristique notamment de faire obstacle au contrôle organisé en vertu de l'ordonnance en projet et de ses arrêtés d'exécution.

Articles 13 à 16

10. Les articles 13 à 16 de l'avant-projet visent à fixer des règles en matière de normes de protection contre l'incendie auxquelles doivent satisfaire les établissements d'hébergement touristique.

Dans son avis 60.778/1 du 2 février 2017 sur un projet d'arrêté du Gouvernement flamand 'tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan het toeristische logies moet voldoen', la section de législation a formulé l'observation suivante concernant la compétence des régions :

« 2. De bijlagen bij het ontwerp bevatten de specifieke brandveiligheidsnormen die gelden opdat een toeristisch logies mag worden uitgebaat in het Vlaamse Gewest.

⁹ Comp. avec le texte plus clair de l'article 20, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 8 mai 2014 qui impose certaines obligations uniquement à l'exploitant.

Zoals het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld, is het beleid inzake brandveiligheid geen zuiver federale aangelegenheid gebleven. Er dient immers een onderscheid te worden gemaakt tussen het bepalen van de basisnormen ter zake, dit zijn normen die gemeen zijn aan een categorie van constructies zonder dat daarbij in acht wordt genomen welke daarvan de bestemming is, en de specifieke brandveiligheidsnormen, waarbij wel rekening wordt gehouden met de bestemming van de betrokken gebouwen. De eerste categorie normen behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid, de tweede categorie normen tot de bevoegdheid van de overheid die ten aanzien van de betrokken sector bevoegd is (zoals in casu het Vlaamse Gewest). Die laatste overheid is met name bevoegd om de federale basisnormen “aan te passen en aan te vullen, zonder die aan te tasten”. Daarnaast kan de voor een sector bevoegde overheid alle normen inzake veiligheid, met inbegrip van de federale, toepassen in het raam van een erkennings- of subsidiëringsbeleid, met name door de naleving ervan als een erkennings- of subsidiëringsvoorwaarde op te leggen.¹⁰

Het is slechts indien de in de ontworpen normen vermelde maatregelen inzake brandveiligheid aanvullende maatregelen zijn die geen afbreuk doen aan de federale normen ter zake, dat de genoemde vereisten kunnen worden opgelegd. (...) ».

À cet égard, il est recommandé d'éviter autant que possible des délégations trop étendues qui pourraient être interprétées d'une manière qui n'est pas conforme aux règles répartitrices de compétences. Ainsi, l'article 14, § 1^{er}, alinéa 3, de l'avant-projet prévoit la possibilité de délivrer une attestation provisoire de sécurité d'incendie si « l'établissement d'hébergement touristique ne satisfait pas entièrement aux normes de sécurité, mais la sécurité des destinataires de services, du personnel et des visiteurs n'est pas gravement compromise ». L'intention n'étant pas, comme l'a confirmé le délégué, de se référer aux règles fédérales en matière de protection contre l'incendie, mieux vaudrait faire mention des « normes de sécurité en matière de protection contre l'incendie spécifique aux établissements d'hébergement touristique » dans cette disposition.

Il résulte en outre de ce qui précède que les habilitations conférées par l'avant-projet au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en matière de protection contre l'incendie, devront être mises en œuvre conformément aux règles répartitrices de compétences, en tenant compte du cadre légal et réglementaire existant au niveau fédéral en matière de protection contre l'incendie.

11. Toujours en ce qui concerne l'article 14, § 1^{er}, alinéa 3, de l'avant-projet, l'exposé des motifs relève un « pouvoir d'appréciation important dans le chef du préventionniste du SIAMU en charge des visites »¹¹. Il a été demandé au délégué de donner un exemple concret d'une norme de sécurité qui ne compromet pas « gravement » la sécurité, au sens de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 3, de l'avant-projet. Le délégué a répondu en ces termes :

« Il s'agit d'une analyse qui est à l'appréciation du préventionniste du SIAMU. Le SIAMU réalise un contrôle de l'établissement et juge du niveau de sécurité de l'ensemble. Conformément au modèle de rapport de prévention arrêté par le Ministre fédéral de

¹⁰ Note de bas de page 1 de l'avis cité : GwH 15 oktober 1987, nr. 40, 2.B.2 ; GwH 29 oktober 1987, nr. 41, 2.B.3 ; GwH, 10 maart 1988, nr. 49, 2.B.2 ; GwH, 9 november 1988, nr. 67, 9.B.

¹¹ Ces termes visant un collaborateur du Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale, qui est créé en tant qu'organisme d'intérêt public (article 3, § 1^{er}, de l'ordonnance du 19 juillet 1990 'portant création d'un Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale').

l'Intérieur, le préventionniste sélectionne dans la partie CONCLUSION FINALE de son rapport de prévention la formule A – B – C ou D:

- A: Rapport de prévention favorable;
- B: Rapport de prévention favorable moyennant le respect des conditions suivantes :
- C: Rapport de prévention défavorable;
- D: Conclusion ne pouvant être rendue qu'après avoir obtenu les informations complémentaires suivantes. ».

Indépendamment de la question de savoir si la réponse fournie par le délégué est de nature à clarifier suffisamment la portée de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 3, de l'avant-projet, il faut constater que celui-ci ne comporte pas de critères permettant d'établir si la sécurité des destinataires de services, du personnel et des visiteurs est ou non gravement compromise. Il est ainsi conféré aux fonctionnaires compétents un pouvoir discrétionnaire trop flou et, partant, trop étendu pour apprécier s'il existe dans un cas concret un risque d'une faille de sécurité « grave » ou « non grave ». Pour éviter tout risque d'arbitraire, la distinction en question concernant le niveau de gravité du risque pour la sécurité devra en tout cas être élaborée avec une sécurité juridique suffisante dans l'arrêté d'exécution ¹².

Par ailleurs, on n'aperçoit pas clairement pourquoi l'article 14, § 1^{er}, alinéa 3, de l'avant-projet ne fait mention que de la sécurité des « destinataires de services, du personnel et des visiteurs ». En matière de protection contre l'incendie, c'est en effet la sécurité de toutes les personnes qui paraît pertinente, par exemple aussi celle des autres occupants d'un appartement qui est loué partiellement comme établissement d'hébergement touristique.

Article 18

12. Il a été demandé au délégué d'explicitier ce qu'il faut entendre par « réformer » (« herzien ») la décision si le ministre chargé du Tourisme ne se prononce pas sur le recours concerné dans le délai déterminé par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (article 18, § 2, de l'avant-projet). Le délégué a répondu en ces termes :

« Artikel 18, § 2, zet het principe van de stilzwijgende verlening van de registratie bedoeld in artikel 13, lid 4, van de Dienstenrichtlijn om. Het werd niet meer opportuun geacht om te voorzien in een stilzwijgende weigering.

De bedoeling is uiteraard dat de Minister telkens een beslissing neemt binnen de voorziene termijn. Als er geen overtuigende juridische bezwaren zijn, zou dat hoegenaamd geen probleem mogen stellen.

Er wordt eerder een automatische herziening beoogd – bijvoorbeeld de schorsing wordt geacht opgeheven te zijn of het brandveiligheidsattest wordt geacht afgeleverd te zijn, zonder dat de betrokken ambtenaar of dienst een nieuwe beslissing moet nemen. ».

¹² En exécution de l'habilitation mentionnée à l'article 14, § 3, 2°, de l'avant-projet.

L'intention des auteurs de l'avant-projet, telle qu'elle a été précisée par le délégué, ne ressort pas avec une clarté suffisante du texte de l'article 18, § 2, de l'avant-projet, dont la rédaction devra dès lors encore être adaptée.

13. Afin de ne laisser subsister aucun doute quant à la portée du pouvoir confié au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 18, § 3, de l'avant-projet, mieux vaudrait y préciser que le Gouvernement doit déterminer les modalités relatives à la procédure de recours visée au paragraphe 1^{er} de l'article 18.

Articles 20 et 21

14. Conformément à l'article 21 de l'avant-projet, les données collectées dans le cadre de l'avant-projet et de ses mesures d'exécution peuvent être transmises notamment à la police fédérale, aux juges au tribunal de police et à l'administration fiscale fédérale et obtenues auprès de ceux-ci.

Il n'appartient pas à la Région de Bruxelles-Capitale de prévoir unilatéralement qu'elle a accès aux données des services publics fédéraux et des organismes publics fédéraux. À cette fin et dans la mesure où tel ne serait pas encore le cas, il y aura lieu de suivre les procédures nécessaires ou d'obtenir les autorisations nécessaires.

Il ressort de l'exposé des motifs que l'énumération des « organismes », contenue à l'article 21 de l'avant-projet, n'est pas exhaustive.

Conformément à l'article 22 de la Constitution, le respect du principe de légalité formelle s'applique à tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, à toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur¹³.

Par conséquent, les « éléments essentiels » des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des « éléments essentiels » les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes

¹³ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; CC., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données' ¹⁴.

Les catégories de personnes ayant accès aux données traitées faisant partie des « éléments essentiels » mentionnés ci-dessus, elles doivent être fixées par le législateur, ce que fait l'article 21 de l'avant-projet. Eu égard au principe de légalité en matière de droit à la vie privée, cette liste doit toutefois être considérée comme exhaustive.

À cet égard, il n'est pas inutile d'également rappeler que conformément à l'article 5, paragraphe 1, c), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', tout traitement de données à caractère personnel doit être limité à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (« minimisation des données »). Il en résulte aussi que les catégories de personnes ou d'entités ayant accès aux données traitées doivent être suffisamment délimitées.

Une observation similaire peut être formulée concernant le dispositif relatif au traitement de données à caractère personnel figurant à l'article 20 de l'avant-projet. En effet, il se déduit également de l'exposé des motifs à propos de cet article que cette disposition n'est pas nécessairement exhaustive.

15. L'article 21, 1°, de l'avant-projet fait mention de « l'exécution de l'article 29, § 2, alinéa 2, 3° » de l'avant-projet. Il faut cependant mentionner « l'exécution de l'article 29, § 2, 3° » dès lors que l'article 29, § 2, de l'avant-projet ne comporte qu'un seul alinéa.

En outre, le texte français de l'article 21, 8°, de l'avant-projet doit également mentionner l'article visé de l'ordonnance du 8 mai 2014 qui y est citée, comme c'est le cas actuellement dans le texte néerlandais. Si telle n'est pas l'intention, il faudra omettre dans le texte néerlandais la référence à l'article 12 de l'ordonnance concernée.

Article 24

16. Dans un souci d'uniformité rédactionnelle, on remplacera à la fin du texte néerlandais de l'article 24, 4°, de l'avant-projet le segment de phrase « alsmede van gelijk welke personen wiens verklaring zij nodig achten » par le segment de phrase « alsmede van gelijk welke personen wier verhoor zij nodig achten ». De cette manière, non seulement la disposition en projet est mieux alignée sur le texte français (« ainsi que toute personne dont ils estiment l'audition nécessaire »), mais également sur la formulation du texte néerlandais de l'article 24, 3°, de l'avant-projet.

¹⁴ Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, p. 119, observation 101. Voir aussi C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 et C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2.

Article 25

17. L'article 25 de l'avant-projet mentionne les conditions auxquelles les inspecteurs peuvent pénétrer dans les « locaux habités » et détermine de quels pouvoirs ils disposent à cet égard et si des constatations peuvent également être faites au moyen d'images.

Il ressort de l'exposé des motifs que les auteurs de l'avant-projet entendent tenir compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, dont il découle que la notion de « domicile » au sens de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) doit s'interpréter au sens large ¹⁵.

La règle énoncée à l'article 25 de l'avant-projet amène inévitablement à s'interroger sur l'articulation du dispositif concerné avec le principe de l'inviolabilité du domicile ainsi qu'avec le droit à la vie privée et familiale, tels qu'ils sont garantis par les articles 15 et 22 de la Constitution et par l'article 8 précité de la CEDH. Dans la mesure où l'accès aux « locaux habités » visés par l'article 25 de l'avant-projet pourrait éventuellement impliquer une ingérence en ce qui concerne l'inviolabilité du domicile et le droit au respect de la vie privée, le législateur régional bruxellois doit prévoir un dispositif suffisamment précis qui doit, en outre, être proportionné à l'objectif qu'il poursuit.

L'article 25 de l'avant-projet n'implique pas en soi le droit de pénétrer dans des « locaux habités » sans l'accord préalable et écrit de la personne concernée ou sans une autorisation préalable et écrite du juge au tribunal de police. En outre, les inspecteurs disposent dans les « locaux habités » exclusivement des pouvoirs découlant de l'ordonnance en projet et la création d'images est également subordonnée à l'existence de l'autorisation préalable et écrite de la personne concernée ¹⁶. Sous cet angle, le dispositif en projet ne soulève en principe aucune objection, même s'il faudra bien entendu veiller lors de son application au respect effectif de l'inviolabilité du domicile et du droit à la vie privée et familiale. En outre, il convient aussi de relever les points suivants.

L'article 25 de l'avant-projet ne prévoit pas d'heures entre lesquelles il est permis de pénétrer dans les « locaux habités ». Tel est toutefois le cas à l'article 25, § 1^{er}, 2^o, b), de l'ordonnance du 8 mai 2014. Celui-ci prévoit notamment qu'en cas d'habilitation écrite du juge au tribunal de police, les fonctionnaires désignés n'y ont accès qu'entre cinq heures du matin et neuf

¹⁵ Dans certaines circonstances, la notion de « domicile » au sens de l'article 8 de la CEDH porte également sur les locaux professionnels et commerciaux (Cour eur. D.H., 16 décembre 1992, *Niemietz c. Allemagne* ; Cour eur. D.H., 25 février 1993, *Funke, Crémieux et Mialhe c. France* ; Cour eur. D.H., 9 décembre 2004, *Van Rossem c. Belgique* ; Cour eur. D.H., 28 avril 2005, *Buck c. Allemagne* ; Cour eur. D.H., 14 mars 2013, *Bernh Larsen Holding SA e.a. c. Norvège*), même s'il s'agit de personnes morales (Cour eur. D.H., 16 avril 2002, *Société Colas Est e.a. c. France* ; Cour eur. D.H., 11 octobre 2005, *Kent Pharmaceuticals Limites e.a. c. Royaume Uni* ; Cour eur. D.H., 21 décembre 2010, *Société Canal Plus e.a. c. France* ; Cour eur. D.H., 14 mars 2013, *Bernh Larsen Holding AS e.a. c. Norvège*). La Cour constitutionnelle a également estimé que la notion de « domicile » doit s'interpréter de manière large et vise également les locaux où sont exercées des activités professionnelles et commerciales (C.C., 19 décembre 2007, n° 154/2007, B.77.2), même si la marge d'appréciation des États contractants est plus large pour un dispositif relatif à de tels espaces que pour les logements privés (C.C., 1^{er} octobre 2015, n° 132/2015, B.19.3 ; voir aussi C.C., 12 octobre 2017, n° 116/2017, B.5.1).

¹⁶ Dans le texte néerlandais de l'article 25, alinéa 3, de l'avant-projet, il y a lieu de remplacer les mots « dat zij hiertoe beschikken over een de schriftelijke en voorafgaande toestemming » par les mots « dat zij hiertoe beschikken over de schriftelijke en voorafgaande toestemming ».

heures du soir. Il ressort de l'exposé des motifs de l'avant-projet à l'examen que les auteurs estiment que les dispositions de la loi du 7 juin 1969 'fixant le temps pendant lequel il ne peut être procédé à des perquisitions, visites domiciliaires ou privation de liberté' s'appliquent. Pour éviter des problèmes d'interprétation¹⁷, il est toutefois recommandé dans un souci de sécurité juridique d'insérer la limite dans le temps dans le texte de l'avant-projet lui-même.

Par ailleurs, il est conseillé d'utiliser une terminologie uniforme pour désigner des notions identiques sur le fond. En effet, l'article 25 de l'avant-projet utilise manifestement côte à côte les notions de « locaux habités » (« bewoonde lokalen ») et d'« espace habité » (« bewoonde ruimte »). Si la même notion est visée, il faudra opter pour une terminologie unique.

Article 28

18. L'alinéa 2 de l'article 28 de l'avant-projet prévoyant une règle dérogatoire, il est recommandé de faire commencer le début de l'article 28, alinéa 2, par le segment de phrase « Par dérogation à l'alinéa 1^{er} (...) ».

19. L'article 28 de l'avant-projet porte sur les obligations d'information des intermédiaires et correspond partiellement sur le fond à l'article 12 de l'ordonnance du 23 décembre 2016 'relative à la taxe régionale sur les établissements d'hébergement touristique'. L'alinéa 2 de l'article 28 de l'avant-projet fixe une règle dérogatoire à l'article 12 de l'ordonnance du 23 décembre 2016.

L'avant-projet à l'examen vise certes aussi à modifier l'ordonnance du 23 décembre 2016 précitée, mais exclusivement en ce qui concerne son article 5 (voir l'article 33 de l'avant-projet). Dans un souci de transparence de la réglementation et de sécurité juridique y afférente, il conviendrait aussi d'adapter formellement l'article 12 de l'ordonnance du 23 décembre 2016 ou d'intégrer la totalité du contenu des deux dispositions dans l'une des deux ordonnances¹⁸.

¹⁷ Comp. avec, par exemple, C.C., 22 avril 2021, n° 60/2021, cons. B.12.5 : « Sauf exception, une visite domiciliaire ou une perquisition ne peut avoir lieu entre 21 heures et 5 heures du matin (article 1^{er} de la loi du 7 juin 1969 'fixant le temps pendant lequel il ne peut être procédé à des perquisitions, visites domiciliaires ou arrestations'). L'article D.145, alinéa 2, du Code de l'environnement ne fait pas exception à ce principe. Contrairement à ce qui est prévu à l'alinéa 1^{er} de l'article D.145, précité, qui autorise les agents du DNF à pénétrer 'à tout moment' dans des lieux qui ne constituent pas un domicile, l'alinéa 2 de l'article D.145 du Code de l'environnement ne précise pas le moment auquel la pénétration dans le domicile est autorisée, mais il soumet ce moyen d'investigation à l'autorisation d'un juge d'instruction, si bien qu'elle ne peut avoir lieu entre 21 heures et 5 heures du matin ». L'avant-projet d'ordonnance, soumis pour avis, n'attribue à cet égard aucun rôle au juge d'instruction et l'exposé des motifs mentionne explicitement que « [l']autorisation de pénétrer dans les locaux n'implique nullement que les inspecteurs puissent procéder à une perquisition telle que visée aux articles 87 et suivants du Code d'instruction criminelle ».

¹⁸ Les auteurs de l'avant-projet devront à cet égard également tenir compte de l'annulation du régime d'amendes, prévu à l'article 12, alinéa 2, de l'ordonnance du 23 décembre 2016, par l'arrêt n° 148/2022 de la Cour constitutionnelle du 17 novembre 2022, dans la mesure indiquée par le considérant B.21.2 de cet arrêt.

Article 30

20. Compte tenu notamment du commentaire concerné figurant dans l'exposé des motifs, il convient apparemment de viser à la fin de l'article 30, § 1^{er}, alinéa 3, 5°, de l'avant-projet « la demande écrite visée à l'article 28 » au lieu de « la demande écrite visée à l'article 20 ».

Article 31

21. À l'article 31 de l'avant-projet, il convient de mentionner les textes modificatifs de l'ordonnance du 8 mai 2014, encore ou déjà en vigueur ¹⁹.

Article 32

22. On rédigera le début de l'article 32 de l'avant-projet comme suit : « Dans l'article 2, § 1^{er}, 30°, du Code bruxellois du logement, inséré par l'ordonnance du 27 juillet 2017, les mots ... ».

Article 33

23. L'avant-projet comporte deux articles 33. À cet égard, il convient d'adapter la numérotation des articles.

Article 38

24. Il y a lieu de rédiger le début de l'article 38, 1°, de l'avant-projet comme suit : « dans le texte néerlandais du § 1^{er}, alinéa 2, les mots « logiesverstrekkende inrichting » et « zijn inrichting » sont remplacés, ..., ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

¹⁹ Il s'agit des ordonnances modificatives des 28 mai 2015 et 7 décembre 2017; le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale doit encore fixer l'entrée en vigueur des modifications apportées par l'ordonnance du 6 mars 2019.