

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

31 mars 2005

PROPOSITION DE LOI

modifiant la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel en ce qui concerne les conditions générales de licéité des traitements de données à caractère personnel

(déposée par Mme Annemie Roppe)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

31 maart 2005

WETSVOORSTEL

tot wijziging van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens inzake de algemene voorwaarden voor de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens

(ingediend door mevrouw Annemie Roppe)

RÉSUMÉ

De plus en plus de commerçants entendent se prémunir contre les mauvais payeurs en constituant des «listes noires». L'auteur de la présente proposition de loi considère cependant que ces listes manquent leur objectif lorsqu'elles sont échangées et utilisées à tort et à travers pour refuser de nouveaux clients, voire pour exclure certains clients des services de base.

La loi relative à la protection de la vie privée protège le consommateur en interdisant le traitement des données à caractère personnel lorsqu'il est porté atteinte aux libertés et aux droits fondamentaux du client. L'auteur propose de compléter la loi en interdisant expressément que le traitement des données du client entraîne, dans le chef de ce dernier, la privation d'un droit fondamental ou l'accès aux services de base. Elle compte ainsi garantir pour tous les citoyens l'accès aux services et aux biens élémentaires.

SAMENVATTING

Door het aanleggen van zogenaamde «zwarte lijsten» willen steeds meer handelaars zich wapenen tegen wanbetalers. Volgens de indienster van dit wetsvoorstel schieten deze lijsten echter hun doel voorbij wanneer ze uitgewisseld worden en te pas en te onpas aangewend worden om nieuwe klanten te weigeren of zelfs om bepaalde klanten basisdiensten te ontfeggen.

De wet op de privacy beschermt de consument door het verwerken van persoonsgegevens te verbieden wanneer de fundamentele rechten en vrijheden van de klant in het gedrang komen. De indienster stelt voor de wet aan te vullen door uitdrukkelijk te verbieden dat het verwerken van klantengegevens ertoe leidt dat deze klanten een grondrecht of de toegang tot basisdiensten zouden worden ontfegd. Aldus wil zij de toegang tot diensten en elementaire goederen voor elke persoon garanderen.

<i>cdH</i>	: Centre démocrate Humaniste
<i>CD&V</i>	: Christen-Democratisch en Vlaams
<i>ECOLO</i>	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
<i>FN</i>	: Front National
<i>MR</i>	: Mouvement Réformateur
<i>N-VA</i>	: Nieuw - Vlaamse Alliantie
<i>PS</i>	: Parti socialiste
<i>sp.a - spirit</i>	: Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.
<i>Vlaams Belang</i>	: Vlaams Belang
<i>VLD</i>	: Vlaamse Liberalen en Democraten

Abréviations dans la numérotation des publications :

DOC 51 0000/000 : Document parlementaire de la 51e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif

QRVA : Questions et Réponses écrites

CRIV : Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)

CRABV : Compte Rendu Analytique (couverture bleue)

CRIV : Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
(PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)

PLEN : Séance plénière

COM : Réunion de commission

MOT : Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

DOC 51 0000/000 : Parlementair document van de 51e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer

QRVA : Schriftelijke Vragen en Antwoorden

CRIV : Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)

CRABV : Beknopt Verslag (blauwe kaft)

CRIV : Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toezpraken (met de bijlagen)
(PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)

PLEN : Plenum

COM : Commissievergadering

MOT : Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes :
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen :
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : publicaties@deKamer.be

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'augmentation des fichiers (mieux connus sous l'appellation «listes noires») confectionnés et gérés par des sociétés privées, est un problème qui ne cesse de gagner en importance. De plus en plus souvent, les mauvais payeurs sont fichés par des organismes et se voient ainsi refuser l'accès à certains services de base. En d'autres termes, il devient plus difficile de ne pas figurer sur une liste noire que d'y figurer. Les fichiers négatifs les plus connus et les plus fournis se retrouvent dans les secteurs des assurances, des télécommunications et de la location immobilière¹.

La pratique consistant à exclure certaines personnes de l'accès à certains services comme les assurances, la téléphonie mobile ou internet n'est pas neuve; elle fait déjà l'objet d'une application systématique. L'apparition de ces listes noires dans des secteurs plus élémentaires est plus étonnante. À l'instar des bailleurs, les fournisseurs d'énergie ont signifié leur intention d'établir une liste des mauvais payeurs dans le cadre d'une nouvelle approche de la problématique du non-paiement. Les médecins généralistes souhaitent, quant à eux, enregistrer les noms des patients difficiles, et des communiqués de presse récents font des allusions prudentes aux sociétés de logement social; certaines d'entre elles se communiquent leurs banques de données, contraignant ainsi les familles confrontées à des difficultés de paiement à se tourner vers le marché locatif privé.

Tous les secteurs sont en mesure de trouver un prétexte de nature à justifier l'établissement de telles listes. Il est donc temps de dénoncer cette tendance. L'intérêt du producteur ou du service est en train de prendre le pas sur l'intérêt général des consommateurs. Le mouvement ainsi initié déboucherait sur un système dans lequel chaque secteur entendrait «se protéger» de cette façon. Cette évolution est non seulement désastreuse et néfaste pour le consommateur, mais elle entraînera également l'exclusion automatique des personnes économiquement faibles (qui, la plupart du temps, sont plus fragiles sur le plan social et administratif), d'autant plus que la liste des locataires les prive aujourd'hui pour la première fois de l'accès à des biens élémentaires (un logement décent).

¹ Datassur, RSR; Preventel asbl et Checkpoint Check4Rent pour le compte du Syndicat national des propriétaires.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De toename van gegevensbestanden (beter gekend als «zwarte lijsten»), aangemaakt en beheerd door privé-bedrijven, begint stilaan uit te groeien tot een groot probleem. Het gebeurt almaar meer dat instellingen mensen afficheren die niet correct betalen en hen zo de toegang weigeren tot bepaalde diensten. Het wordt met andere woorden moeilijker om niet op een zwarte lijst voor te komen dan wel. De meest gekende en uitgebouwde, negatieve databestanden vinden we terug in de verzekeringssector, de telecomunicatie en de huursector¹.

Het uitsluiten van diensten zoals verzekeringen en GSM of internet is geen nieuw gegeven en wordt al systematisch toegepast. Meer opmerkelijk is de opkomst van deze zwarte lijsten binnen meer elementaire sectoren. Naast het initiatief van de verhuurders, lanceerden ook de energieleveranciers hun voornemen een lijst aan te leggen als onderdeel van de nieuwe aanpak van wanbetalers. Huisartsen willen moeilijke patiënten registreren en recente persberichten verwijzen ook voorzichtig naar de sociale huisvestingsmaatschappijen. Sommige van deze maatschappijen spelen hun databestanden aan elkaar door waardoor gezinnen met betalingsproblemen gedreven worden naar de privé-huurmarkt.

Elke sector kan wel een reden vinden om zulke lijsten aan te leggen. Het is dan ook tijd deze trend aan te klagen. Het belang van de producent of dienst wordt groter dan het algemene belang van de consumenten. De deur staat open voor elke sector om zichzelf op deze manier te «beschermen». Niet alleen is dit een zeer kwalijke, consument-onvriendelijke evolutie, maar ook zullen de financieel (vaak ook sociaal en administratief) zwakkeren telkens uit de boot vallen, zeker nu met de huurderlijst voor het eerst de toegang naar elementaire goederen (behoorlijke huisvesting) wordt belemmerd.

¹ Datassur, RSR; Preventel vzw en Checkpoint Check4Rent voor rekening van het Algemeen Eigenaarssyndicaat.

Il est établi que les listes que nous connaissons déjà violent la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. La Commission de la protection de la vie privée a rendu un avis négatif dans les trois cas. Cet avis a chaque fois été (totalement) ignoré². La Commission demande dès lors que l'existence de ces listes soit consacrée – moyennant le respect de conditions plus strictes –, par une initiative législative.

Par ailleurs, l'examen des banques de données déjà existantes, constituées à la suite d'une initiative privée, révèle que le but poursuivi par celles-ci n'est pas (ou plus) louable. C'est précisément «l'objectif» de ces listes qui leur confère un caractère illégal. On peut dès lors se demander s'il est opportun d'autoriser l'établissement de telles listes moyennant le respect de conditions strictes dans un cadre légal nouveau et spécifique (adaptation de la loi relative à la protection de la vie privée ou introduction de nouvelles dispositions dans cette loi) si leur existence n'est pas justifiée. En d'autres termes, en limitant l'utilisation et la gestion de ces listes sur la base de la loi relative à la protection de la vie privée, on leur ôte tout intérêt pour les firmes privées. Ce constat démontre une fois de plus que les gestionnaires sont animés par des motifs contestables; il appelle une prohibition totale de ces listes dans la loi.

Les objections à l'encontre des listes noires existantes sont similaires.

Les banques de données qui sont constituées dans un secteur déterminé utilisent comme critère principal (mais non unique) le statut de mauvais payeur ou non des consommateurs et déterminent, sur cette base, leur degré d'endettement et de solvabilité. Il est tout à fait anormal que des entreprises privées déterminent la solvabilité d'un consommateur en consultant une base de données, s'octroyant par la même occasion un accès à la vie privée du consommateur en question. Par ailleurs, le défaut de paiement peut avoir d'autres raisons que l'insolvabilité. Le client qui laisse une facture en souffrance a peut-être une bonne raison de la contester. Dans un État de droit, les problèmes liés au défaut de paiement devraient être réglés par la seule voie judiciaire.

L'établissement de banques de données se fait ici sur l'initiative d'une entreprise privée, en fonction de critères qu'elle détermine elle-même. Ces critères sont fixés de façon très imprécise et arbitraire par le sec-

Vast staat dat de bekende, bestaande lijsten niet in overeenstemming zijn met de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (*Privacywet*). De Commissie ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer heeft bij elk van de drie een negatief advies uitgebracht en telkens werd dit advies (totaal) genegeerd². De Commissie vraagt dan ook een wetgevend initiatief dat deze lijsten, weliswaar onder striktere voorwaarden, mogelijk maakt.

Anderzijds moet men concluderen, bij bestudering van de reeds bestaande gegevensbestanden op privé-initiatief, dat deze lijsten geen (of oorspronkelijk wel maar niet langer vandaag) lovenswaardig doel nastreven. Het is net de «bedoeling» van deze lijsten die ervoor zorgt dat het illegaal karakter bestendigd wordt. De vraag is dan ook of het aangewezen is om deze lijsten mogelijk te maken binnen strikte voorwaarden van een nieuw en specifiek wettelijk kader (aanpassing of aanvulling van *Privacywetgeving*), als het bestaan van deze lijsten niet gerechtvaardigd is. Met andere woorden, het beperken van het gebruik en beheer van deze lijsten in het licht van de *Privacywetgeving*, maakt dat ze van geen nut meer zijn voor de privé-firma's. Deze vaststelling toont nogmaals de dubieuze motivatie van de beheerders aan en roept om een totaal wettelijk verbod van deze lijsten.

De bedenkingen ten aanzien van de bestaande zwarte lijsten zijn gelijklopend.

De databanken die worden opgezet in een bepaalde sector hanteren als belangrijkste (maar niet enige) criterium of consumenten al dan niet wanbetalers zijn en bepalen op basis daarvan in hoeverre ze schulden hebben en of ze solvabel zijn. Het is volkomen abnormaal dat privé-bedrijven bepalen of een consument solvabel is door een gegevensbestand te raadplegen, waarbij ze zichzelf toegang verlenen tot het privé-leven van de consument in kwestie. Daarbij kan een niet-betaling andere redenen hebben dan niet solvabel zijn. Een klant die een factuur niet betaalt, heeft misschien een goede reden om ze te contesteren. In een rechtstaat zouden problemen rond niet-betaling enkel via gerechtelijke weg moeten worden geregeld.

Het opstellen van gegevensbestanden gebeurt hier op initiatief van een privé-bedrijf in functie van criteria die het zelf bepaalt. Deze criteria zijn zeer onduidelijk en arbitrair vastgesteld door een sector in kwestie,

² Datassur (avis n° 21/2000 du 28 juin 2000); Preventel (Rapport annuel de la Commission 1998, p. 144-145); Checkpoint (avis, n° 52/2002 du 19 décembre 2002)

² Datassur (advies nr. 21/2000 van 28 juni 2000); Preventel (Jaarverslag Commissie 1998, p. 144-145); Checkpoint (advies, nr. 52/2002 van 19 december 2002).

teur en question, ils sont dépourvus de tout fondement légal et ne font l'objet d'aucun contrôle par des instances externes neutres. Les listes sont établies non dans le but de servir l'intérêt général mais uniquement au profit de certains groupes professionnels. Elles manquent pour le moins de transparence et peuvent avoir des conséquences dramatiques pour les personnes qui y sont enregistrées. Force est de constater que ce type de pratiques, qui accentuent l'inégalité des consommateurs en matière d'accès aux services, se multiplient de façon inquiétante. Il est indéniable que la multiplication de ces listes ne facilite pas précisément la vie de certaines personnes.

Des mesures doivent être prises contre les cas extrêmes, comme la mauvaise foi ou la fraude avérée. Dans certains cas aussi, contracter des dettes de façon obsessionnelle est un problème. On se réjouira dès lors de l'initiative prise par la Banque nationale de créer la Centrale des crédits dans le cadre de la lutte contre le surendettement. Cette, lutte, qui a été mise en œuvre – non sans difficultés – à partir de 1987 grâce à la Centrale négative des crédits, a pu être poursuivie de façon plus efficace et plus équitable grâce à la création, en 2003, de la Centrale positive des crédits.

Il est certain que les listes noires, gérées par des firmes privées, ne constituent pas une solution.

Bien que toutes ces listes soient encensées comme un service d'intérêt général voire comme un outil de protection du consommateur, une étude plus approfondie indique exactement le contraire. Les listes étaient dès le départ ou sont devenues des moyens pratiques de mettre le client sous pression ou de l'exclure. Ainsi, les conducteurs qui ont un passé en matière de sinistre sont de plus en plus fréquemment repris dans le fichier RSR de Datassur. Alors qu'au départ, la liste n'était qu'un relevé des fraudeurs et des mauvais payeurs, elle se transforme de plus en plus en une liste des assurés ayant des antécédents en matière de sinistre, qui ne tient pas toujours compte du véritable responsable de l'accident. La même évolution s'observe pour la base de données centrale des opérateurs de télécommunications. Au départ, le but des opérateurs de GSM était de s'armer contre les fraudeurs. En effet, au moment de l'essor du GSM et de la concurrence que se livraient les opérateurs, de nombreux consommateurs souscrivaient plusieurs abonnements auprès de différents opérateurs, en bénéficiant chaque fois de conditions avantageuses, et ne payaient pas certaines factures. Étant donné que ces possibilités n'existent plus, la liste est aujourd'hui de plus en plus utilisée comme moyen de pression en cas de contestation sur le paiement. Une facture de 25 euros est déjà suffisante pour être mentionné sur la liste, alors que – cer-

zonder enige wetgevende grond en zonder controle door externe, neutrale instanties. De lijsten komen tot stand niet om het algemeen belang te dienen, maar enkel ten voordele van de bepaalde beroepsgroepen. Ze zijn op zijn minst niet transparant genoeg en kunnen dramatische gevolgen hebben voor de daarop geregistreerde personen. We merken een zorgwekkende toename van dit soort praktijken, die de ongelijkheid van de consumenten markeren op het vlak van toegang tot diensten. Feit is dat doordat die lijsten als paddestoelen uit de grond schieten, het leven van bepaalde mensen er niet eenvoudiger op wordt.

Er moet opgetreden worden tegen extreme gevallen zoals bewezen fraude of kwade trouw. Ook is in sommige gevallen obsessief schulden aangaan een probleem. Het is dan ook in het kader van de grote schuldenlast dat de Kredietcentrale van de Nationale Bank een toe te juichen initiatief is. Na een moeilijke start in 1987 met het in leven roepen van de negatieve kredietcentrale, heeft de wijziging in 2003 met de positieve kredietcentrale tot gevolg dat een efficiënte en eerlijke aanpak van de schuldenlast mogelijk is.

Zeker is dat de zwarte lijsten, beheerd door privé-firma's, niet het juiste antwoord bieden.

Hoewel ze allemaal aangeprezen worden als ten dienste van een algemeen belang of zelfs ter bescherming van de consument, wijst een nadere bestudering net op het tegendeel. De lijsten zijn initieel of geëvolueerd naar handige instrumenten om de klant onder druk te zetten of uit te sluiten. Zo worden alsmaar frequenter autobestuurders met een schadeverleden op het RSR-bestand van Datassur geplaatst. Men krijgt een evolutie dat de lijst van fraudeurs en slechte betalers evolueert naar een lijst van verzekerden met een schadeverleden, niet altijd rekening houdend met al dan niet echte verantwoordelijkheid bij de schade. Ook bij het overkoepelende databestand van de telecomunicatieoperatoren stellen we die evolutie vast. Aanvankelijk was het de bedoeling van de GSM-operatoren zich te wapenen tegen fraudeurs. Bij de opkomst van de GSM en de concurrentieslag van de operatoren, namen immers heel wat consumenten verschillende abonnementen bij verschillende operatoren, onder mooie voorwaarden, en betaalden sommige facturen niet. Vermits die mogelijkheden niet meer bestaan, wordt de lijst nu meer en meer gebruikt als drukkingmiddel in geval van betwisting over de betaling. Een factuur van minimum 25 euro is al voldoende om op de lijst te komen. Dit terwijl, zeker in de telefoniewereld, niet betalen van een factuur eerder kan wijzen op een actief en bewust consumeren of een domme vergetelheid. Test

tainement dans le monde de la téléphonie – le non-paiement d'une facture est plutôt le signe d'une consommation active et consciente ou d'un bête oubli. Test Achats a déjà reproché plusieurs fois à certains opérateurs d'être trop prompts à ajouter des clients sur la liste, et d'appliquer les procédures basées sur la législation en matière de protection de la vie privée de manière peu rigoureuse et en s'appuyant sur une interprétation minimaliste, avec comme conséquence des enregistrements erronés. Pour la liste des locataires établie par l'Office des propriétaires, il n'y a certainement aucun intérêt légitime à ce qu'une liste noire soit établie. Cette liste n'est pas indispensable en tant que moyen pour atteindre cet «intérêt». Il existe de meilleures possibilités qu'une base de données pour régler les différends entre propriétaires et locataires (la garantie locative, les agences immobilières sociales, la conciliation ou le recours au juge de paix). La commission de la protection de la vie privée a aussi souligné explicitement dans son avis qu'une liste noire de locataires n'était possible que si le législateur le permettait expressément et élaborait un cadre légal à cet effet. Cette liste ne fait qu'accabler et stigmatiser davantage les locataires qui connaissent des difficultés temporaires. En plus d'être illégales, les listes noires sont injustes, et, telles qu'elles existent actuellement, il serait préférable qu'elles disparaissent.

Deux pistes sont possibles: ou bien autoriser des listes noires établies par des firmes privées en créant un cadre légal, ou bien les interdire explicitement en prévoyant une possibilité de sanction en cas d'infraction.

La première piste est évoquée par la Commission de la protection de la vie privée, et est également avancée par la ministre de la Protection de la Consommation dans sa dernière note de politique générale. Seul le législateur est compétent pour évaluer les intérêts respectifs et apprécier l'opportunité et l'équité de ces banques de données. C'est pourquoi on plaide pour un cadre légal spécifique élaboré sur le modèle de celui de la Centrale des crédits de la Banque nationale, de manière à créer un fichier auquel toutes les parties concernées sont associées. Cette législation doit fixer les conditions à remplir pour pouvoir créer de telles banques de données ainsi que les règles de fonctionnement. Cette nouvelle législation constitue un complément nécessaire à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée, qui prévoit seulement des prescriptions très générales qui s'avèrent trop limitatives pour l'ampleur du phénomène des listes noires.

Aankoop klaagt meermaals aan dat bepaalde operatoren zeer snel overgaan tot het registreren van klanten op de lijst en dat sommigen de procedures gebaseerd op de *Privacywetgeving*, op een voor hen minimaal geïnterpreteerde en slordige manier, met foute registraties tot gevolg, toepassen. De huurderlijst van het Algemeen Eigenaarsyndicaat heeft zeker geen gerechtvaardigd belang bij het aanleggen van een zwarte lijst. Daarbij is de lijst als middel niet noodzakelijk om dit «belang» te bereiken. Er bestaan betere mogelijkheden om geschillen tussen eigenaars en huurders op te lossen dan een gegevensbestand (huurwaarborg, sociale verhuurkantoren, minnelijke schikking of verzoek bij vrederechter). De *Privacycommissie* stelde ook uitdrukkelijk in haar advies dat een zwarte lijst van huurders slechts mogelijk is, indien de wetgever dit expliciet toelaat en hiervoor een omkadering uitwerkt. Door deze lijst worden huurders die tijdelijk moeilijkheden kennen, nog zwaarder getroffen en gestigmatiseerd. Los van het illegale karakter, zijn ze onbillijk en, zoals ze nu bestaan, is men ze beter kwijt dan rijk.

Twee pistes zijn mogelijk: ofwel staan we zwarte lijsten aangelegd door privé-firma's toe en wordt een wettelijk kader geboden, ofwel verbieden we ze uitdrukkelijk met een mogelijkheid tot bestraffing hieraan gekoppeld.

De eerste piste wordt aangehaald door de *Privacycommissie* en wordt ook door de minister van Consumentenzaken in haar laatste beleidsnota gelanceerd. Enkel de wetgever is bevoegd om de belangen tegenover elkaar af te wegen en te oordelen over de opportuniteit en de evenredigheid van die gegevensbanken. Het is daarom dat men een specifiek wettelijk kader vraagt, naar het voorbeeld van dat van de Kredietcentrale van de Nationale Bank, zodat een bestand tot stand komt waarbij alle betrokken partijen inspraak hebben. In die wetgeving moet worden vastgelegd aan welke voorwaarden voldaan moet worden om dergelijke databanken aan te maken en volgens welke regels gewerkt moet worden. Deze nieuwe wetgeving is een noodzakelijke aanvulling op de *Privacywet* van 8 december 1992, die enkel in heel algemene voorschriften voorziet die te beperkt blijken voor de omvang van het fenomeen van de zwarte lijsten.

Une deuxième possibilité consiste à interdire explicitement les listes noires.

Comme nous l'avons démontré ci-dessus, c'est précisément la possibilité de déroger à la législation sur la protection de la vie privée qui incite des organismes privés à créer ce type de fichiers de données. On constate aujourd'hui que l'objectif et l'utilisation concrète de ces fichiers montrent malheureusement qu'ils n'ont aucune utilité si l'on impose des limites légales. Ce constat, conjugué à l'impuissance de la Commission de la protection de la vie privée et des législations similaires, fait que seul un signal fort émanant des autorités permettra d'offrir au petit consommateur la protection nécessaire. À cet égard, il faut s'interroger sur la nécessité de ces listes. Outre que le défaut de paiement est contrôlé et enregistré efficacement par la Centrale des crédits de la Banque nationale, il existe, dans un État de droit tel que le nôtre, de nombreuses possibilités de faire respecter des obligations contractuelles. Il n'est pas nécessaire que des firmes coopèrent et jouent les juges au détriment du consommateur.

La loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée n'offre pas au consommateur une protection suffisante contre l'usage de ce type de banques de données. La Commission pour la protection de la vie privée s'en est d'ailleurs plainte à diverses reprises. Les établissements qui constituent et gèrent de telles listes noires invoquent l'article 5 de la loi relative à la protection de la vie privée pour justifier cette pratique. Cet article énumère de manière limitative les cas dans lesquels un traitement de données au sens de la loi relative à la protection de la vie privée se justifie. Les fichiers de données décrits ci-dessus puisent leur justification dans le point f de l'article 5. Celui-ci dispose que le traitement des données (et, notamment, leur consultation ou leur diffusion) n'est autorisé que lorsqu'il est nécessaire à la réalisation de l'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement ou par le tiers auquel les données sont communiquées, à condition que ne prévalent pas l'intérêt ou les droits et libertés fondamentaux de la personne figurant sur la liste. Étant donné que les autres conditions de licéité du traitement de données à caractère personnel sont définies clairement et de manière limitative à l'article 5, la condition figurant au point f) de l'article 5 ouvre la porte à ces listes douteuses. Les auteurs de celles-ci soutiennent que leur raison d'être (défaut de paiement, fraude, clients difficiles) a plus de poids que l'intérêt des personnes enregistrées. Pourtant, un examen plus détaillé de ces listes révèle clairement que cette mise en balance ne se justifie pas, surtout à la lumière de l'évolution qui caractérise la motivation et l'utilisation effective des fichiers.

Een tweede mogelijkheid is dat de zwarte lijsten uitdrukkelijk worden verboden.

Zoals hierboven aangetoond, is het net de mogelijkheid van afwijking aan de *Privacywetgeving*, die privé-instellingen aanzet tot het aanleggen van zulke gegevensbestanden. Het doel en het feitelijke gebruik van deze bestanden zoals vandaag vastgesteld, wijzen op het trieste feit dat ze van geen nut zijn indien er wettelijke grenzen worden gesteld. Dit in combinatie met de onmacht van de *Privacycommissie* en dito wetgeving, maakt dat enkel een sterk signaal van de overheid de kleine consument de nodige bescherming kan bieden. Daarbij moet men de vraag stellen of er nood is aan deze lijsten. Wanbetaling wordt efficiënt en gecontroleerd geregistreerd door de Kredietcentrale van de Nationale Bank en daarnaast bestaan er binnen onze rechtstaat tal van mogelijkheden om contractuele verplichtingen af te dwingen. Het is niet nodig dat firma's samenwerken en rechter spelen ten nadele van de consument.

De wet ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van 8 december 1992 biedt niet voldoende bescherming voor de consument tegen het gebruik van dit soort gegevensbanken. De Commissie ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer heeft dit trouwens herhaaldelijk aangeklaagd. De instellingen die zulke zwarte lijsten oprichten en beheren roepen hiervoor artikel 5 van de *Privacywet* in. Dit artikel geeft limitatief de gevallen aan waarin een verwerking van gegevens in de zin van de *Privacywet* gerechtvaardigd is. De gegevensbestanden zoals hierboven beschreven baseren zich op punt f van artikel 5 ter rechtvaardiging. Hierin wordt bepaald dat de verwerking (o.a. beraadslagen of doorgeven) van de gegevens enkel toegelaten is indien deze noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke van de lijst of een derde aan wie de gegevens worden verstrekt mits het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene op de lijst niet zwaarder doorwegen. Gezien de andere voorwaarden voor de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens in artikel 5 beperkt en duidelijk worden verwoord, biedt de voorwaarde in dit punt f) van artikel 5 de opening voor deze bedenkelijke lijsten. Zij bepalen dat hun rechtvaardiging (wanbetaling, fraude, moeilijke klanten) opweegt tegen het belang van de geregistreerden. Nochtans geeft nadere bestudering van deze lijsten duidelijk aan dat deze afweging niet te verantwoorden valt, zeker gezien de evolutie die de motivatie en het feitelijke gebruik van de bestanden kenmerkt.

La modification apportée à la loi relative à la protection de la vie privée par la loi du 11 décembre 1998 transposant la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 a fixé ces fondements dans l'article 5. Dans les considérants de la directive, il est cependant indiqué que, en particulier, en vue d'assurer l'équilibre des intérêts en cause, tout en garantissant une concurrence effective, les États membres peuvent préciser les conditions dans lesquelles des données à caractère personnel peuvent être utilisées et communiquées à des tiers dans le cadre d'activités légitimes de gestion courante des entreprises et autres organismes³. Le législateur belge de l'époque a considéré que ces précisions n'avaient pas leur place dans la loi proprement dite, mais devaient plutôt faire l'objet des réglementations ou codes de conduite spécifiques élaborés au niveau sectoriel.

Le Conseil d'État ayant considéré que la précision de l'article 5 f) devait bel et bien figurer dans le texte, le législateur a ajouté un alinéa 2, dans lequel le Roi se voit attribuer le pouvoir de préciser les cas où la condition mentionnée sous f) est considérée ne pas être remplie⁴.

Certains cas peuvent être exclus par arrêté royal du champ d'application de l'article 5 f) de la loi sur la protection de la vie privée. Aucune initiative n'a toutefois été prise dans ce domaine, alors que cette problématique a été soulevée et que le débat a été relancé à plusieurs reprises et qu'à cette occasion, plusieurs ministres ont été interrogés. L'objet de la présente proposition est d'adapter la législation sur la protection de la vie privée, pour empêcher la création et la gestion de ces fichiers discutables et garantir à tout un chacun l'accès aux services et biens élémentaires.

Définir les fichiers que nous visons n'est pas simple. Puisqu'il ne s'agit plus uniquement de défaut de paiement (nous ne visons pas dans ce cas la Centrale des Crédits de la Banque nationale) et que ce ne sont plus les entreprises uniquement qui s'approprient ce droit, nous nous basons pour cette définition sur les conséquences qu'entraînent ces fichiers. Nous retrouvons le même raisonnement au niveau européen, dans le cadre de réflexions menées au sein du groupe 29 (institué sur base de l'article 29 de la directive 95/46/

De wijziging van de *Privacywet* van 11 december 1998 naar aanleiding van de omzetting van de Europese Richtlijn 95/46 van 24 oktober 1995 heeft deze gronden in artikel 5 vastgesteld. In de overwegingen van de richtlijn wordt nochtans bepaald dat de lidstaten met name om het evenwicht tussen de in het geding zijn belangen te verzekeren, onder voorwaarde van een daadwerkelijke mededinging, de voorwaarden kunnen bepalen waaronder persoonsgegevens in het kader van wettige activiteiten zoals het dagelijks beheer van ondernemingen en andere organisaties kunnen worden gebruikt en aan derden verstrekt³. De toenmalig Belgische wetgever is ervan uitgegaan dat dergelijke preciseringen niet in de wet zelf thuishoren maar eerder het voorwerp dienen uit te maken van de specifieke reglementeringen of gedragscodes op sectoraal niveau.

Na kritiek van de Raad van State dat precisering van artikel 5 f) wel diende te geschieden, is een tweede lid toegevoegd waarin aan de Koning de bevoegdheid wordt gegeven om de gevallen aan te wijzen waarin de onder f) bedoelde voorwaarde niet geacht wordt te zijn vervuld⁴.

Via een koninklijk besluit kunnen bepaalde gevallen buiten het toepassingsgebied van artikel 5 f) van de *Privacywet* worden gesteld. Toch werd er nog geen initiatief genomen op dit vlak, terwijl deze problematiek en het debat meermaals werden gevoerd en naar aanleiding hiervan meerdere ministers werden bevraagd. Met dit voorstel willen we de *Privacywetgeving* zelf aanpassen om zo het oprichten en beheeren van deze bedenkelijke databestanden onmogelijk te maken en de toegang tot diensten en elementaire goederen voor elke persoon te garanderen.

De definiëring van de databestanden die wij viseren, is geen eenvoudige zaak. Vermits het niet langer alleen gaat over wanbetaling (wij bedoelen hier niet de Kredietcentrale van de Nationale Bank) en het ook niet langer alleen bedrijven zijn die zich dit recht toe-eigenen, baseren we ons voor de afbakening van de definiëring op de gevolgen die deze databestanden teweeg brengen. Dezelfde redenering vinden we terug op Europees niveau in het kader van reflecties gedaan binnen groep 29 (opgericht op basis van art. 29 van

³ Considérant 30 de la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995

⁴ Projet de loi transposant la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données. (DOC 49C1566), 23 juin 1998, p.31-33.

³ Overweging 30 van Richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995

⁴ Wetsontwerp tot omzetting van de Richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrij verkeer die gegevens (DOC 49K1566), 23 juni 1998, p.31-33.

CE). Ces réflexions ont débouché sur un texte dans lequel les différentes sortes de listes noires sont réparties en catégories et qui contient une série de conclusions et recommandations (*Working document on Blacklists*, 3 octobre 2002)

L'apparition de listes noires va bien au-delà d'un simple recensement des mauvais payeurs. Elle révèle bien à quel point le pragmatisme et l'esprit commercial gagnent du terrain dans les services essentiels. Non seulement, la problématique de ces listes dévoile les douloureuses conséquences d'une société ravagée par la consommation, mais tolérer ces pratiques marquerait l'avènement d'une société sans foi ni loi, dans laquelle on pourrait en arriver à ce que chaque secteur se protège grâce à un fichier central, exposant chaque individu au risque de ne pas être servi par chaque vidéothèque, magasin de gsm, société d'électricité, ou pire par chaque propriétaire, commerçant, médecin de famille, ... auquel il s'adresse. Non seulement, les plus pauvres y perdront certainement au bout du compte, mais le citoyen moyen devra également être vigilant.

Richtlijn 95/46/EG). Het resultaat is een tekst waarin de verschillende soorten zwarte lijsten in categorieën worden ingedeeld en waarin een aantal conclusies en aanbevelingen worden omschreven (*Working document on Blacklists*, 3 oktober 2002)

De opkomst van zwarte lijsten gaat over veel meer dan het in kaart brengen van wanbetalers. Het geeft goed aan hoe de nieuwe zakelijkheid en het bedrijfsdenken ook in de essentiële diensten veld wint. De problematiek van deze lijsten legt niet alleen de pijnlijke gevolgen bloot van een door consumptie geteisterde samenleving, ze toestaan zou leiden tot een totaal «wilde westen». Stel u een maatschappij voor waar elke sector zich veilig stelt door een overkoepelend bestand waardoor elke kleine mens het risico loopt niet te worden bediend door elke videotheek, elke gsm-winkel, elke elektriciteitsmaatschappij of erger door elke huisbaas, winkel, huisarts... waartoe hij zich wendt. Niet alleen verliezen de armsten sowieso aan het einde van de rit, ook zal het voor de middenmoot opletten worden.

Annemie ROPPE (sp.a-spirit)

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, modifié par la loi du 11 décembre 1998, l'alinéa suivant est inséré avant le dernier alinéa:

«Le traitement de données à caractère personnel dans un fichier qui est créé et constitué sur la base de critères spécifiques propres au fichier en question, ne relève pas du cas visé à l'alinéa précédent si ce traitement a pour effet de priver l'intéressé d'un droit fondamental ou de l'accès à des services en principe universels.».

24 février 2005

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 5 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, gewijzigd door de wet van 11 december 1998, wordt voor het laatste lid een nieuw lid ingevoegd, luidend als volgt:

«Verwerken van persoonsgegevens in een bestand dat is opgericht en samengesteld op basis van specifieke criteria eigen aan dat betrokken bestand, is geen geval zoals bedoeld in het vorige lid, indien deze verwerking tot gevolg heeft dat de betrokkene een grondrecht of de toegang tot diensten die in beginsel aan iedereen worden verleend, wordt ontzegd.».

24 februari 2005

Annemie ROPPE (sp.a-spirit)

ANNEXE

BIJLAGE

TEXTE DE BASE

8 décembre 1992

Loi relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel

Art. 5

Le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que dans l'un des cas suivants:

a) lorsque la personne concernée a indubitablement donné son consentement;

b) lorsqu'il est nécessaire à l'exécution d'un contrat auquel la personne concernée est partie ou à l'exécution de mesures précontractuelles prises à la demande de celle-ci;

c) lorsqu'il est nécessaire au respect d'une obligation à laquelle le responsable du traitement est soumis par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance;

d) lorsqu'il est nécessaire à la sauvegarde de l'intérêt vital de la personne concernée;

e) lorsqu'il est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique, dont est investi le responsable du traitement ou le tiers auquel les données sont communiquées;

f) lorsqu'il est nécessaire à la réalisation de l'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement ou par le tiers auquel les données sont communiquées, à condition que ne prévalent pas l'intérêt ou les droits et libertés fondamentaux de la personne concernée qui peut prétendre à une protection au titre de la présente loi.

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, après avis de la Commission de la protection de la vie privée, préciser les cas où la condition mentionnée sous f) est considérée ne pas être remplie.

TEXTE DE BASE ADAPTE A LA PROPOSITION

8 décembre 1992

Loi relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel

Art. 5

Le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que dans l'un des cas suivants:

a) lorsque la personne concernée a indubitablement donné son consentement;

b) lorsqu'il est nécessaire à l'exécution d'un contrat auquel la personne concernée est partie ou à l'exécution de mesures précontractuelles prises à la demande de celle-ci;

c) lorsqu'il est nécessaire au respect d'une obligation à laquelle le responsable du traitement est soumis par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance;

d) lorsqu'il est nécessaire à la sauvegarde de l'intérêt vital de la personne concernée;

e) lorsqu'il est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique, dont est investi le responsable du traitement ou le tiers auquel les données sont communiquées;

f) lorsqu'il est nécessaire à la réalisation de l'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement ou par le tiers auquel les données sont communiquées, à condition que ne prévalent pas l'intérêt ou les droits et libertés fondamentaux de la personne concernée qui peut prétendre à une protection au titre de la présente loi.

Le traitement de données à caractère personnel dans un fichier qui est créé et constitué sur la base de critères spécifiques propres au fichier en question, ne relève pas du cas visé à l'alinéa précédent si ce traitement a pour effet de priver l'intéressé d'un droit fondamental ou de l'accès à des services en principe universels.¹

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, après avis de la Commission de la protection de la vie privée, préciser les cas où la condition mentionnée sous f) est considérée ne pas être remplie.

¹ Art. 2: insertion.

BASISTEKST

8 december 1992

Wet tot bescherming van de persoonlijke levensfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

Art. 5

Persoonsgegevens mogen slechts verwerkt worden in één van de volgende gevallen:

- a) wanneer de betrokkene daarvoor zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend;
- b) wanneer de verwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is of voor de uitvoering van maatregelen die aan het sluiten van die overeenkomst voorafgaan en die op verzoek van de betrokkene zijn genomen;
- c) wanneer de verwerking noodzakelijk is om een verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke voor de verwerking is onderworpen door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie;
- d) wanneer de verwerking noodzakelijk is ter vrijwaring van een vitaal belang van de betrokkene;
- e) wanneer de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van openbaar belang of die deel uitmaakt van de uitoefening van het openbaar gezag, die is opgedragen aan de verantwoordelijke voor de verwerking of aan de derde aan wie de gegevens worden verstrekt;
- f) wanneer de verwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke voor de verwerking of van de derde aan wie de gegevens worden verstrekt, mits het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene die aanspraak maakt op bescherming uit hoofde van deze wet, niet zwaarder doorwegen.

De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit, na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, nader bepalen in welke gevallen de onder f) bedoelde voorwaarde niet geacht wordt te zijn vervuld.

BASISTEKST AANGEPAST AAN HET VOORSTEL

8 december 1992

Wet tot bescherming van de persoonlijke levensfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

Art. 5

Persoonsgegevens mogen slechts verwerkt worden in één van de volgende gevallen:

- a) wanneer de betrokkene daarvoor zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend;
- b) wanneer de verwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is of voor de uitvoering van maatregelen die aan het sluiten van die overeenkomst voorafgaan en die op verzoek van de betrokkene zijn genomen;
- c) wanneer de verwerking noodzakelijk is om een verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke voor de verwerking is onderworpen door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie;
- d) wanneer de verwerking noodzakelijk is ter vrijwaring van een vitaal belang van de betrokkene;
- e) wanneer de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van openbaar belang of die deel uitmaakt van de uitoefening van het openbaar gezag, die is opgedragen aan de verantwoordelijke voor de verwerking of aan de derde aan wie de gegevens worden verstrekt;
- f) wanneer de verwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke voor de verwerking of van de derde aan wie de gegevens worden verstrekt, mits het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene die aanspraak maakt op bescherming uit hoofde van deze wet, niet zwaarder doorwegen.

Verwerken van persoonsgegevens in een bestand dat is opgericht en samengesteld op basis van specifieke criteria eigen aan dat betrokken bestand, is geen geval zoals bedoeld in het vorige lid, indien deze verwerking tot gevolg heeft dat de betrokkene een grondrecht of de toegang tot diensten die in beginsel aan iedereen worden verleend, wordt ontzegd.¹

De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit, na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, nader bepalen in welke gevallen de onder f) bedoelde voorwaarde niet geacht wordt te zijn vervuld.

¹ Art. 2: invoeging.