



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

**Avis n° 132/2022 du 1<sup>er</sup> juillet 2022**

**Objet : Avant-projet de loi portant insertion du livre XIX "Dettes du consommateur" dans le Code de droit économique (CO-A-2022-163)**

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité"), en présence de Madame Marie-Hélène Descamps et de Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye et Bart Preneel ;

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

Vu le Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la Directive 95/46/CE* (Règlement général sur la protection des données, ci-après le "RGPD") ;

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

Vu la demande d'avis de Monsieur Pierre-Yves Dermagne, Vice-Premier ministre et ministre de l'Économie et du Travail (ci-après "le demandeur"), reçue le 13/06/2022 ;

Émet, le 1<sup>er</sup> juillet 2022, l'avis suivant :

## I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le demandeur sollicite l'avis de l'Autorité concernant l'article 4 d'un avant-projet de loi *portant insertion du livre XIX "Dettes du consommateur" dans le Code de droit économique* (ci-après "l'avant-projet de loi" ou "l'avant-projet") et plus précisément concernant l'article XIX.6, § 2 dans le *Code de droit économique*.

2. L'avant-projet vise à abroger et à remplacer la loi actuelle du 20 décembre 2002 *relative au recouvrement amiable des dettes du consommateur*. La disposition soumise pour avis concerne la procédure appliquée dans le cadre du recouvrement amiable de dettes du consommateur. Conformément à l'article 3 de l'avant-projet, un tel recouvrement amiable de dettes consiste en tout acte ou pratique d'une entreprise qui a pour but d'obtenir le paiement d'une dette impayée par le consommateur, à l'exception de tout recouvrement sur la base d'un titre exécutoire (au moyen de lettres de rappel, de contacts téléphoniques, d'sms, de courriels, etc.). La disposition susmentionnée précise en outre qu'une activité de recouvrement amiable de dettes peut également être exercée à titre professionnel pour compte d'autrui.

3. L'article XIX.6, § 1<sup>er</sup> qui doit être inséré dans le *Code de droit économique* dispose que toute entreprise qui souhaite exercer une telle activité de recouvrement amiable de dettes doit introduire à cet effet une demande d'inscription préalable auprès du SPF Économie. L'article XIX.6, § 2 qui doit être inséré dans le *Code de droit économique*, qui est soumis pour avis, détermine quelles données à caractère personnel le SPF Économie peut collecter et traiter dans le cadre de cette procédure d'inscription préalable.

## II. EXAMEN DE LA DEMANDE

### a. Base juridique

4. L'Autorité fait remarquer que tout traitement de données à caractère personnel constitue une ingérence dans le droit à la protection de la vie privée, consacré à l'article 8 de la CEDH et à l'article 22 de la *Constitution*. Ce droit n'est toutefois pas absolu. Les articles 8 de la CEDH et 22 de la *Constitution* n'excluent pas toute ingérence d'une autorité publique dans le droit à la protection de la vie privée (comprenant également les données à caractère personnel), mais exigent que cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un intérêt social général et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit<sup>1</sup>. En plus de devoir être nécessaire et

---

<sup>1</sup> Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple Cour Constitutionnelle, Arrêt du 4 avril 2019, n° 49/2019 ("*Ils n'excluent pas toute ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée mais exigent que*

proportionnée, toute norme régissant le traitement de données à caractère personnel (et constituant par nature une ingérence dans le droit à la protection des données à caractère personnel) doit répondre aux exigences de prévisibilité et de précision afin que les personnes concernées au sujet desquelles des données sont traitées aient une idée claire du traitement de leurs données..

5. Conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu à la lumière du considérant 41 du RGPD, le traitement de données à caractère personnel qui est nécessaire au respect d'une obligation légale<sup>2</sup> et/ou 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<sup>3</sup> doit être régi par une réglementation claire et précise dont l'application doit être prévisible pour les personnes concernées. En outre, selon l'article 22 de la *Constitution*, il est nécessaire que les éléments essentiels du traitement de données soient définis au moyen d'une norme légale formelle.

6. Le traitement de données à caractère personnel auquel l'avant-projet soumis pour avis donne lieu repose sur l'article 6.1.e) du RGPD et implique une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées dans la mesure où l'article XIX.6, § 2 qui doit être inséré dans le *Code de droit économique* prévoit notamment le traitement de données à caractère personnel sensibles, à savoir les données reprises dans le casier judiciaire des administrateurs, gérants ou fondés de pouvoir des entreprises concernées, qui relèvent du champ d'application de l'article 10 du RGPD.

7. En vertu de l'article 6.3 du RGPD, lu conjointement avec l'article 22 de la *Constitution* et l'article 8 de la CEDH, une telle norme de rang législatif doit déterminer les circonstances dans lesquelles un tel traitement de données est autorisé. Conformément aux principes de légalité et de prévisibilité, cette norme législative doit ainsi, en tout cas, définir les éléments essentiels du (des) traitement(s)<sup>4</sup>. Lorsque le(s) traitement(s) de données représente(nt) une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées<sup>5</sup>, comme dans le cas présent, les éléments essentiels suivants doivent être définis par le législateur :

- la (les) finalité(s) précise(s) et concrète(s) ;

---

*cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit."*

<sup>2</sup> Article 6.1.c) du RGPD.

<sup>3</sup> Article 6.1.e) du RGPD.

<sup>4</sup> Voir DEGRAVE, E., "*L'e-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle*", Collection du CRIDS, Larcier, Bruxelles, 2014, p. 161 e.s. (voir e.a. : CEDH, Arrêt *Rotaru c. Roumanie*, 4 mai 2000). Voir également quelques arrêts de la Cour constitutionnelle : l'Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015 (p. 63), l'Arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017 (p. 17) et l'Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018 (p. 26).

<sup>5</sup> Il sera généralement question d'ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées lorsqu'un traitement de données présente une ou plusieurs des caractéristiques suivantes : le traitement porte sur des catégories particulières de données à caractère personnel (sensibles) au sens des articles 9 ou 10 du RGPD, le traitement concerne des personnes vulnérables, le traitement est réalisé à des fins de surveillance ou de contrôle (avec d'éventuelles conséquences négatives pour les personnes concernées), le traitement implique un croisement ou une combinaison de données à caractère personnel provenant de différentes sources, il s'agit d'un traitement à grande échelle en raison de la grande quantité de données et/ou de personnes concernées, les données traitées sont communiquées à des tiers ou accessibles à ces derniers, ...

- l'identité du (des) responsable(s) du traitement (à moins que cela ne soit clair) ;
  - les (catégories de) données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s) ;
  - les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées ;
  - le délai de conservation maximal des données ;
  - les (catégories de) destinataires auxquels les données seront communiquées et les circonstances dans lesquelles elles le seront, ainsi que les motifs y afférents ;
  - le cas échéant et dans la mesure où cela est nécessaire, la limitation des obligations et/ou droits mentionné(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.
8. En ce qui concerne le traitement des autres (catégories de) données à caractère personnel prévu à l'article 4 de l'avant-projet de loi (en particulier à l'article XIX.6, § 2 qui doit être inséré dans le *Code de droit économique*) - qui n'implique pas d'ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées -, il suffit que la (les) finalité(s) du traitement et le responsable du traitement<sup>6</sup> soient mentionnés dans l'avant-projet.

**b. Finalité(s) du traitement de données qui sera instauré**

9. En vertu de l'article 5.1.b) du RGPD, le traitement de données à caractère personnel n'est autorisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.
10. L'article XIX.6, § 1<sup>er</sup> qui doit être inséré dans le *Code de droit économique* dispose ce qui suit :  
*"Aucune activité de recouvrement amiable de dettes ne peut être exercée sans inscription préalable auprès du SPF Économie".*
11. Concernant le traitement de données à caractère personnel envisagé, l'article 4 de l'avant-projet de loi (plus précisément l'article XIX.6, § 2 qui doit être inséré dans le *Code de droit économique*) précise :
- "Dans le cadre de la demande d'inscription préalable, le SPF Économie traite les catégories suivantes de données à caractère personnel :*
- 1° les données d'identification des personnes physiques, le cas échéant ;*
  - 2° le numéro de téléphone professionnel et l'adresse de courrier électronique professionnelle des personnes physiques, le cas échéant ;*
  - 3° un extrait de casier judiciaire de tous les administrateurs, gérants ou fondés de pouvoir de l'entreprise.*

---

<sup>6</sup> L'Autorité constate que le SPF Économie est désigné en tant que responsable du traitement à l'article 4 de l'avant-projet. L'Autorité en prend acte.

*Les données à caractère personnel ne peuvent faire l'objet d'un traitement que dans le cadre de l'inscription préalable, en vue d'exercer une activité de recouvrement amiable de dettes, et de la radiation de cette inscription. Ces données ne sont pas communiquées à des tiers. (...)"*

12. L'Autorité constate que ni l'avant-projet de loi, ni l'Exposé des motifs annexé ne contiennent la (les) finalité(s) précise(s) du traitement des (catégories de) données à caractère personnel énumérées ci-dessus. Dans le formulaire de demande d'avis, le demandeur renvoie à cet égard au texte de l'article XIX.6, § 2 sans autre explication.
13. La (les) finalité(s) du traitement envisagé doi(ven)t dès lors être reprise(s) dans l'avant-projet. Cette (ces) finalité(s) doi(ven)t être suffisamment précise(s) pour qu'un justiciable connaisse clairement les raisons exactes qui ont conduit au traitement de ses données à caractère personnel<sup>7</sup>. À la lecture de cette (ces) finalité(s), il doit pouvoir déduire quels traitements de données sont nécessaires pour la (les) réaliser.

**c. Obligation de joindre un extrait de casier judiciaire à la demande d'inscription préalable**

14. Dans son § 3, l'article XIX.6 qui doit être inséré dans le *Code de droit économique* précise :

*"L'entreprise qui souhaite exercer une activité de recouvrement amiable de dettes introduit par voie électronique auprès du SPF Économie, selon les conditions et modalités déterminées par le Roi, une demande d'inscription et joint à sa demande un dossier réunissant au moins les informations et documents suivants :*

(...)

*4° un extrait de casier judiciaire de tous les administrateurs, gérants ou fondés de pouvoir de l'entreprise, destiné à une administration publique, ou un document équivalent dans un pays étranger, qui ne remonte pas à plus de trois mois. (...)"*

---

<sup>7</sup> Voir dans le même sens l'avis n° 34/2018 du 11 avril 2018 de la Commission de la protection de la vie privée, prédécesseur en droit de l'Autorité, qui affirmait que la finalité "*de datamatching et de datamining en vue d'une lutte efficace contre la fraude sociale*" était formulée de manière trop large pour fournir au justiciable suffisamment de précision quant aux circonstances exactes du regroupement de ses données à caractère personnel dans un datawarehouse. Cet avis peut être consulté via le lien suivant : [https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/avis\\_34\\_2018.pdf](https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_34_2018.pdf).

Voir également l'avis n° 99/2019 de l'Autorité du 3 avril 2019, dans lequel l'Autorité estimait que la finalité "*la réalisation de recherches pouvant être utiles à la connaissance, à la conception et à la gestion de la protection sociale*" était aussi définie de manière trop vague. Cet avis peut être consulté via le lien suivant : [https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/avis\\_99\\_2019.pdf](https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_99_2019.pdf).

*i. Proportionnalité et principe de minimisation des données*

15. L'Autorité constate que ni l'avant-projet de loi, ni l'Exposé des motifs ne motivent les raisons pour lesquelles un extrait de casier judiciaire des personnes concernées énumérées dans les projets de dispositions cités ci-dessus est nécessaire à la lumière de la (des) finalité(s) poursuivie(s). Il faudra préciser dans l'avant-projet pour quelles raisons le traitement des données à caractère personnel contenues dans le casier judiciaire au sujet des administrateurs, gérants ou fondés de pouvoir de l'entreprise concernée est légitime à la lumière du principe de proportionnalité.
16. Dans le prolongement de ce qui précède, l'Autorité souligne en outre que, conformément au principe de minimisation des données repris à l'article 5.1.c) du RGPD, seules les données relatives aux infractions qui sont pertinentes et nécessaires dans le cadre de la (des) finalité(s) poursuivie(s) par l'avant-projet peuvent être collectées et traitées. En l'occurrence, cela implique concrètement que les informations mentionnées sur l'extrait de casier judiciaire doivent être limitées aux infractions qui peuvent raisonnablement avoir une incidence sur l'exercice correct de l'activité de recouvrement amiable de dettes de consommateurs. Vu le caractère sensible des données visées, ces aspects doivent être définis dans la loi.

*ii. Catégories de données à caractère personnel*

17. L'Autorité estime que la formulation actuelle des articles XIX.6, § 2, 3<sup>o</sup> et § 3, 4<sup>o</sup> est trop large et autorise potentiellement la collecte et le traitement de données à caractère personnel contenues dans le casier judiciaire des personnes concernées qui ne sont pas pertinentes et pas nécessaires pour la finalité poursuivie. Afin d'éviter cette situation, l'avant-projet doit reprendre une liste limitative des condamnations (ou du moins des catégories de condamnations) dont il est jugé nécessaire, en l'occurrence, que le SPF Économie sache que les personnes concernées se les sont vu infliger, étant donné que cela aurait une influence sur l'aptitude de l'entreprise concernée à pouvoir prétendre à une inscription préalable en vue de l'exercice d'une activité de recouvrement amiable de dettes.
18. Par ailleurs, on ne sait pas clairement ce que l'on entend par "*un extrait de casier judiciaire (...) destiné à une administration publique*". L'Autorité souligne qu'il est recommandé de préciser dans les dispositions susmentionnées quel modèle d'extrait est visé et de reprendre dans ces dispositions une référence à l'article du *Code d'instruction criminelle* concerné (art. 595, 596, 1<sup>er</sup> alinéa ou 596, 2<sup>e</sup> alinéa du CIC). L'Autorité rappelle à cet égard que les extraits ne peuvent mentionner que l'information selon laquelle les personnes concernées ont été condamnées *ou non* pour les infractions visées.

*iii. Délai de conservation des données*

19. En vertu de l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel ne peuvent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées.
20. Le projet d'article XIX.6, § 2, dernier alinéa du *Code de droit économique* (article 4 de l'avant-projet) établit à ce sujet que "*Les données à caractère personnel traitées par le SPF Économie sont conservées le temps nécessaire à la réalisation des finalités par ou en vertu du présent livre et au maximum trois ans à partir de la radiation de l'inscription*"<sup>8</sup>. L'Autorité en prend acte.

En ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel reprises dans les extraits réclamés du casier judiciaire des administrateurs, gérants ou fondés de pouvoir des entreprises concernées, l'Autorité souligne toutefois que le délai de conservation prévu dans la disposition précitée doit être qualifié de disproportionné dans la mesure où les condamnations pour lesquelles aucune réhabilitation ne doit être demandée, conformément à l'article 595 du CIC, ne sont plus mentionnées dans cet extrait après un délai de trois ans à compter de la date de la décision judiciaire définitive qui les prononce. Sur la base du délai de conservation prévu à l'article 4 de l'avant-projet, ces données pourraient toutefois être conservées de manière illimitée par le SPF Économie – et longtemps après leur suppression automatique de l'extrait de casier judiciaire – si l'entreprise concernée maintient son inscription pendant une longue période.

21. L'Autorité souligne que pour cette catégorie de données à caractère personnel, il est dès lors recommandé, par dérogation au prescrit du projet d'article XIX.6, § 2, dernier alinéa du *Code de droit économique*, de prévoir un délai de conservation de maximum trois ans à compter de la collecte des données concernées par le SPF Économie. Si le SPF l'estime nécessaire, celui-ci peut demander tous les trois ans un nouvel extrait de casier judiciaire des administrateurs, gérants ou fondés de pouvoir des entreprises dont l'inscription est maintenue dans le cadre du recouvrement amiable de dettes.

*iv. Garanties et exigences de sécurité*

22. L'Autorité souligne en outre qu'en vertu de l'article 10 du RGPD, les données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales ne peuvent être traitées que "*sous le contrôle de l'autorité*

---

<sup>8</sup> Soulignement par l'Autorité.

*publique, ou si le traitement est autorisé par (...) le droit d'un État membre qui prévoit des garanties appropriées pour les droits et libertés des personnes concernées*". Le texte actuel de l'avant-projet ne contient aucune disposition répondant à cette dernière condition. Il est recommandé de reprendre de telles garanties dans le texte de l'avant-projet ou dans un arrêté d'exécution.

23. Par souci d'exhaustivité, l'Autorité fait également remarquer que conformément à l'article 10, § 2 de la LTD, des exigences minimales de sécurité doivent être respectées par les responsables du traitement de données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales et aux infractions pénales au sens de l'article 10 du RGPD<sup>9</sup>.

24. Pour le reste, l'Autorité n'a pas de remarque concernant l'avant-projet de loi.

**PAR CES MOTIFS,  
l'Autorité,**

**estime que les adaptations suivantes s'imposent dans l'avant-projet de loi :**

- préciser la (les) finalité(s) du traitement de données à caractère personnel envisagé (considérants 9-13) ;
- préciser la (les) raison(s) pour laquelle (lesquelles) le traitement des données à caractère personnel contenues dans le casier judiciaire relatives aux personnes concernées énumérées dans les projets d'article XIX.6, § 2, 3<sup>o</sup> et § 3, 4<sup>o</sup> du *Code de droit économique* - c'est-à-dire les administrateurs, gérants ou fondés de pouvoir de l'entreprise - est légitime à la lumière du principe de proportionnalité (considérants 15-16) ;
- préciser les (catégories d') infractions pour lesquelles les personnes énumérées dans les projets d'articles XIX.6, § 2, 3<sup>o</sup> et § 3, 4<sup>o</sup> du *Code de droit économique* ne peuvent pas avoir été condamnées (considérants 17-18) ; et

---

<sup>9</sup> "Le responsable du traitement et, le cas échéant, le sous-traitant établissent une liste des catégories de personnes, ayant accès aux données à caractère personnel avec une description de leur fonction par rapport au traitement des données visées. Cette liste doit être est tenue à la disposition de l'autorité de contrôle compétente. Le responsable du traitement et, le cas échéant, le sous-traitant veillent à ce que les personnes désignées soient tenues, par une obligation légale ou statutaire, ou par une disposition contractuelle équivalente, au respect du caractère confidentiel des données visées."

- adapter le délai de conservation prévu dans le projet d'article XIX.6, § 2, dernier alinéa du *Code de droit économique* en ce qui concerne les données à caractère personnel reprises dans les extraits de casier judiciaire des administrateurs, gérants ou fondés de pouvoir de l'entreprise (considérants 19-22).

Pour le Centre de Connaissances,

(sé) Jean-Michel Serna - Responsable a.i. du Centre de Connaissances