

**AVIS N° 52 / 2002 du 19 décembre 2002**

N. Réf. : 10 / A / 2002 / 045

**OBJET : Avis relatif à la constitution d'un fichier externe des locataires défailants**

---

La Commission de la protection de la vie privée,

Vu les articles 22 et 23 de la Constitution;

Vu la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel;

Vu la demande d'avis formée le 28 novembre 2002 par Madame K. Lalieux et Monsieur T. Giet, membres de la Chambre des Représentants;

Vu la demande d'avis introduite le 29 novembre 2002, en application de l'article 29 de la loi précitée, par le Secrétaire d'Etat en charge du Logement et de l'Energie auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;

Vu le rapport présenté par le Président;

Emet le 19 décembre 2002, en application de l'article 29 précité, l'avis suivant :

## **I. Objet de la demande d'avis**

---

1. *Les demandes visées dans le préambule concernent la mise en œuvre d'un fichier des locataires défaillants par le Syndicat National des Propriétaires (SNP).*

1.1. La Commission doit cependant constater qu'aucune déclaration de traitement n'a, à ce jour, été déposée par le SNP. Par contre, une déclaration<sup>1</sup> de traitement a bien été faite auprès de la Commission concernant un projet de fichier des locataires défaillants mis en œuvre par la société en nom collectif Checkpoint, de Gand, qui se présente comme responsable de celui-ci; ce projet était présenté comme une initiative purement locale.

1.2. Par le biais d'un communiqué de presse, le SNP a cependant déclaré avoir développé avec un partenaire compétent un fichier des locataires défaillants. Il s'est avéré par la suite qu'il s'agissait du fichier déclaré par la SNC Checkpoint. Dans la mesure où le SNP détermine seul les finalités et les moyens du traitement, il est responsable du traitement au sens de l'article 1 § 4 de la loi du 8 décembre 1992. Dans cette hypothèse, la SNC Checkpoint doit être considérée comme le sous-traitant du SNP au sens du § 5 du même article. Par contre, si le SNP détermine avec la SNC Checkpoint les finalités et moyens, les deux institutions doivent être considérées comme responsables au sens de l'article 1 § 7 précité.

1.3. Les conséquences de ces deux hypothèses seront tirées sub 11. Mais dès à présent la Commission considère que la demande vise également le fichier déclaré par la SNC Checkpoint.

## **II. Nature particulière du fichage en cause et nécessité d'une intervention législative spécifique, complémentaire à la loi du 8 décembre 1992**

---

2. Le projet de fichage soumis à l'appréciation de la Commission s'inscrit dans un phénomène plus général - qui se développe depuis quelques années -, celui de l'instauration de banques de données externes qui enregistrent les débiteurs en défaut de paiement.

Elles sont généralement mises en place à l'initiative d'un secteur particulier. En Belgique, de telles banques de données sont déjà implantées dans le secteur du crédit, dans le secteur des assurances et dans celui des télécommunications.

3.1. Cette catégorie de banques de données, ayant pour objet l'état d'endettement ou de solvabilité de consommateurs pour un service déterminé, fait partie d'un phénomène, plus général encore par son objet, fréquemment identifié sous la dénomination de « blacklists ».

L'importance croissante de ce phénomène - inquiétant, s'il n'est pas encadré - a conduit à une réflexion sur le plan européen, menée dans le cadre du « groupe 29 »<sup>2</sup>. Cette réflexion s'est concrétisée, récemment (le 3 octobre 2002), par l'adoption d'un texte qui, après avoir catégorisé les différents types de blacklists, émet un certain nombre de conclusions et recommandations<sup>3</sup>.

3.2. Ce document européen définit la notion de blacklist comme « the collection and dissemination of specific information relating to a specific group of persons, which is compiled to

---

<sup>1</sup> Déclaration du 12 mars 2002 modifiée par celle du 23 août 2002.

<sup>2</sup> Groupe institué en application de l'article 29 de la directive européenne 95/46/EC (dont ce Groupe tire son nom) et composé, notamment (cf. §2), de représentants des institutions nationales de contrôle en matière de protection des données.

<sup>3</sup> Working document on Blacklists, 3 octobre 2002, joint en annexe au présent avis.

specific criteria according to the kind of blacklist in question, which generally implies adverse and prejudicial effects for the individuals thereon and which may discriminate against a group of people by barring them access to a specific service or harming their reputation » (pp. 2-3).

Le projet de fichage soumis à l'appréciation de la Commission - visant, en bref, les locataires en défaut de paiement d'une dette locative - répond à cette définition, que celle-ci soit considérée sous l'angle de la situation et du groupe particulier concernés ou des effets potentiels de ce fichage.

Le document européen précité mentionne d'ailleurs, en tant que l'un des secteurs/blacklist concernés (pp. 3 à 6) les « debtor records and solvency and credit information services ».

4. Dans la mesure où le fichage en projet inclut nécessairement le traitement de certaines données à caractère personnel, au sens de l'article 1er de la loi du 8 décembre 1992, ci-après LVP, il doit respecter l'ensemble des prescrits de cette loi.

5. La Commission observe toutefois que ne peut raisonnablement être contestée la nature particulière du fichage envisagé, et plus généralement de la catégorie des banques de données visées sub 2. ci-dessus<sup>4</sup>.

Cette spécificité se traduit sur différents plans.

Tout d'abord, un tel fichage présente, par nature, comme caractéristique d'affecter, potentiellement, les intérêts d'une catégorie de citoyens (en l'espèce, les locataires) en protégeant les intérêts d'une autre catégorie (les propriétaires qui louent leur immeuble). Plus est grande la protection envisagée au bénéfice des seconds, et plus sont, potentiellement, affectés les intérêts des premiers, de telle sorte que la balance à trouver entre les intérêts des uns et des autres revêt en l'espèce un caractère primordial et participe d'un choix à considérer sinon comme étant de société, en tout cas à connotation largement politique. La Commission relève ainsi, sans être exhaustive ni davantage les pondérer, les effets d'un tel fichage, par exemple, sur le plan de l'offre et de l'entretien des biens immobiliers, des recettes fiscales liées à la perception des revenus locatifs, etc.

Ensuite, il s'agit d'un fichage ayant une portée géographique et personnelle particulièrement vaste, dès lors qu'il concernerait une large partie de la population, en l'espèce l'ensemble des propriétaires louant leur immeuble, qui sont ou non affiliés au syndicat national des propriétaires et l'ensemble des locataires, actuels ou potentiels, de ces immeubles.

Par ailleurs, par son objet, ce fichage est susceptible d'affecter un besoin ou un intérêt qui doit être considéré, sans contestation sérieuse possible, comme essentiel<sup>5</sup> à la vie en société - en l'espèce, celui de disposer d'un logement<sup>6</sup>. Le fait que constitue un besoin fondamental la disposition d'un logement - et donc que doivent être encadrées les conditions dans lesquelles il peut être mis en cause - trouve sa confirmation, si besoin est, dans le constat que le Constituant lui-même a érigé - en son titre II « Des belges et de leurs droits », article 23 - le droit à un logement (décent) parmi les droits permettant à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine et a confié au législateur lui-même le soin de les garantir et d'en déterminer les conditions d'exercice.

La Commission relève enfin que le fichage en projet - qui concerne la location d'immeuble et les relations entre le propriétaire-bailleur et le locataire - ne saurait être isolé, pour apprécier s'il

---

<sup>4</sup> Moyennant la prise en compte des spécificités de chaque secteur.

<sup>5</sup> La Commission a également considéré comme essentiel la fourniture de produits d'assurance, vu les obligations d'assurance qu'impose la loi en certaines matières (avis 21/2000 du 28 juin 2000, page 5).

<sup>6</sup> La Commission relève que la loi du 8 décembre 1992 reconnaît elle-même le fait que certaines matières peuvent nécessiter une réglementation spécifique (art. 44).

opère une juste balance entre les intérêts du bailleur et ceux du locataire, des modalités de son intégration dans l'ensemble des textes législatifs qui régissent les relations de ces cocontractants, y compris sur le plan contentieux; la Commission relève que ces textes sont l'œuvre du législateur et qu'il est dès lors le mieux à même d'apprécier l'opportunité comme la proportionnalité de cet instrument supplémentaire et, le cas échéant, les modalités minimales à lui donner.

6. Il résulte de ce qui précède que le fichage en projet, visé sub I., requiert une intervention législative spécifique non seulement pour autoriser la création d'une telle banque de données, mais aussi, le cas échéant, pour préciser celles des modalités à l'égard desquelles le législateur estimerait nécessaire de concrétiser lui-même<sup>7</sup> <sup>8</sup> certains des prescrits généraux posés par la LVP (notamment en son article 4), précisions en l'absence desquelles la Commission serait amenée à appliquer ces seuls principes généraux.

Comme tel a été le cas en ce qui concerne la Centrale des crédits aux particuliers (cf. infra), la Commission souhaiterait également être consultée dans le cadre de cette initiative législative.

7.1. La Commission relève que cette exigence d'une intervention spécifique du législateur, complémentaire à la LVP, a déjà été posée par le passé dans d'autres domaines que celui en cause en l'espèce.

7.2. Elle se réjouit que tel ait été le cas en ce qui concerne la loi du 10 août 2001 relative à la Centrale des crédits aux particuliers, à la préparation de laquelle la Commission a été associée (avis n° 31/2000 du 9 novembre 2000). La parenté de nature entre cette Centrale et le projet de fichage présentement examiné n'est pas contestable.

7.3. La Commission ne peut par contre que déplorer, vivement, que, en ce qui concerne une autre « blacklist » - à savoir le fichier RSR, géré par le GIE Datassur -, il n'ait pas encore été donné suite à son avis n° 21/2000 du 28 juin 2000, dans le cadre duquel, aux termes de sérieuses critiques de légalité de ce fichier, elle avait insisté pour que les pratiques dénoncées dans l'avis, soit soient interdites, soit fassent l'objet d'un encadrement légal; dans l'intervalle, elle revendiquait en outre la suspension de ce fichier.

Pour les motifs invoqués dans cet avis 21/2000, comme en considération, mutatis mutandis, de ceux exposés ci-dessus sub 5., la Commission réitère son souhait que le législateur se saisisse de la problématique constituée par le dossier Datassur; l'importance, dans notre société contemporaine, du fait de pouvoir être assuré ne peut, elle non plus, être contestée. La Commission entend privilégier, actuellement, cet appel réitéré à une intervention du législateur de préférence à la voie qui lui est ouverte par l'article 32, § 3, de la LVP.

8. Au-delà de l'exigence, relevée ci-dessus, d'une intervention législative spécifique du législateur de nature à légitimer le projet de fichage en cause, la Commission estime toutefois utile de déjà apprécier la compatibilité de ce projet avec la loi du 8 décembre 1992, seule norme de référence utilisable actuellement à défaut de la législation particulière appelée ci-dessus de ses vœux.

---

<sup>7</sup> A titre strictement exemplatif : la finalité poursuivie, la détermination précise de la situation donnant lieu à enregistrement en qualité de « mauvais locataire », le délai de conservation de l'enregistrement, la radiation de l'inscription après apurement de la dette locative ou à bref délai, l'éventuelle nécessité d'une saisine préalable du juge judiciaire, etc.

<sup>8</sup> Cf. notamment certains principes suggérés par le Groupe 29 (document précité en note...), pp. 5-6.

### III. Examen du fichier de la société Checkpoint au regard de la LVP

---

#### 9. Description sommaire du traitement<sup>9</sup>

Le système mis en place par la société en nom collectif Checkpoint vise à permettre aux bailleurs professionnels et privés de consulter via internet une base de données leur permettant de vérifier, avant de conclure un nouveau bail, si un candidat locataire n'y est pas enregistré comme mauvais payeur.

9.1. Si ce candidat locataire est enregistré, apparaissent sur l'écran :

- le nom et l'adresse du propriétaire qui a communiqué ces données;
- le nom et l'adresse du locataire et sa date de naissance;
- le nombre de mois d'arriérés de loyers;
- la date de la dernière mise à jour des données;
- les remarques du bailleur et celles du locataire.

9.2. Pour pouvoir procéder à l'encodage d'un locataire dans le fichier, les conditions suivantes devront être remplies :

- clause de référence à ce fichier dans le bail;
- lettre recommandée adressée au locataire constatant un arriéré d'au moins 3 mois complets de loyers et contenant certaines informations quant au fichage éventuel :
  - le maintien du fichage tant que la dette n'est pas acquittée,
  - le droit de contester celui-ci et ses modalités,
  - le droit de correction et ses modalités en cas de paiement de la dette,
  - l'adresse de la Commission au cas où la communication donnerait lieu à contestation.
- absence de régularisation dans les 20 jours ou de proposition acceptable d'apurement; sont visés sous ce vocable, les arrangements amiables, ceux résultant d'une conciliation devant le juge de paix ou via un service de médiation de dettes (ex, CPAS);
- envoi d'une lettre à Checkpoint signalant sur l'honneur le non-paiement avec copie de l'envoi recommandé au locataire et de son récépissé. Dans cette lettre, le bailleur endosse également la responsabilité de l'exactitude des données et déclare que le défaut de paiement ne trouve pas son origine dans un conflit sérieux entre le locataire et lui-même.

9.3. Un contrôle des données sera réalisé tous les deux mois auprès du déclarant via son adresse e-mail. En l'absence de confirmation dans les 3 jours ouvrables, les données seront entièrement et définitivement supprimées.

10. Les observations faites ci-dessous par la Commission le sont en considération de l'état actuel du dossier qui lui est soumis, et notamment des incertitudes et divergences liées à l'intervention concomitante de la société Checkpoint et du SNP; elles ne prétendent dès lors pas être exhaustives ; en outre, en considération tant de l'élément précité que du fait que la Commission s'exprime en l'espèce dans le cadre d'une demande d'avis, et non dans celui d'une plainte, les observations faites ci-dessous sont faites par la Commission sans préjudice du droit du législateur, s'il estimait devoir autoriser le traitement en projet, de prendre ou non en considération ces observations - comme d'ailleurs en prendre d'autres – lorsqu'il précisera les modalités

---

<sup>9</sup> Cette description découle de la déclaration et des échanges de courriers ultérieurs.

spécifiques, au regard de la loi de 1992, dont il entend éventuellement assortir d'un tel traitement. De même, la Commission se réserve le droit de moduler ces observations à l'occasion de l'examen du projet ou de la proposition visant à l'adoption d'une telle loi, initiative au sujet de laquelle elle a souhaité, comme déjà relevé ci-dessus, être consultée.

### *11. Le responsable du traitement*

Si la première hypothèse émise sub 1.2 est vérifiée - à savoir que le SNP détermine seul les finalités et moyens - alors le SNP est responsable et il est tenu de l'ensemble des obligations fixées par la loi du 8 décembre 1992, en ce compris celle de déclarer le traitement à la Commission, conformément aux articles 17 et 18 de la loi. Il doit y mentionner la SNC Checkpoint en qualité de sous-traitant.

Si c'est la seconde hypothèse qui doit être retenue - à savoir que le SNP et la SNC Checkpoint déterminent ensemble les finalités et moyens - alors la déclaration introduite par Checkpoint doit être complétée sur ce point particulièrement important.

En effet, il est absolument nécessaire que et la Commission et surtout les personnes fichées, sachent qui endosse la responsabilité civile d'un fichage éventuellement illégal.

Cette donnée importante doit également être reprise dans l'obligation d'information aux personnes fichées telle que définie à l'article 9 de la loi.

11.1. Aussi, la Commission estime qu'à cet égard, la LVP en ses articles 17 et 18 n'est pas respectée.

### *12. Communication à la société Checkpoint de certaines données (nom et numéro de membre) de tous les membres du SNP*

12.1. La Commission a pris connaissance dans les informations diffusées sur internet par le SNP<sup>10</sup> des éléments suivants : "le SNP et Checkpoint ont déjà échangé leurs données. Tous les membres du SNP sont connus de Checkpoint, à titre strictement confidentiel, par leur nom et numéro de membre. C'est pourquoi vous pouvez vous identifier sur le site grâce à votre numéro de membre. Si ce n'est pas le cas parce que vous n'êtes pas membre du SNP ou que vous n'avez pas reçu de code d'accès de Checkpoint, le site web se fermera après quelques essais."

12.2. La Commission, en s'appuyant sur l'article 4<sup>11</sup>, §1<sup>er</sup>, 2° de la LVP émet de sérieux réserves sur la compatibilité de cette communication avec la finalité du traitement des données des membres du SNP. Le traitement de ces données réceptionnées dans de telles conditions par Checkpoint ne respecte assurément pas la LVP.

---

<sup>10</sup> <http://www.aes-snp.be/Images/Brochure.pdf>

<sup>11</sup> Article 4, aux termes duquel (citation partielle) :

« Art. 4. § 1er. Les données à caractère personnel doivent être:

1° traitées loyalement et licitement;

2° collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités, (...);

3° adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues (...);

4° exactes et, si nécessaire, mises à jour (...);

5° conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont obtenues (...);

§2. (...). »

13. Par ailleurs, la Commission émet de sérieuses réserves quant à la compatibilité, avec le même article 4, § 1<sup>er</sup>, considéré en ses 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>, de la finalité consistant à permettre aux bailleurs de filtrer les candidats locataires déjà avérés comme étant "mauvais payeurs" lorsque cette finalité est lue en combinaison avec les modalités envisagées et exposées en 9.2., et en particulier le fait qu'il n'est pas prévu que, préalablement au fichage, l'ensemble des autres voies légales de règlement du litige doit avoir été épuisé.

De façon non limitative, la Commission relève ainsi le souci expressé du législateur de traiter de manière spécifique les litiges en matière de baux, et notamment ceux relatifs aux dettes locatives, dès lors qu'il a attribué à la compétence spécifique du juge de paix, quel que soit le montant de la demande, les contestations en matière de baux (article 591 du Code Judiciaire). Par ailleurs, la Commission relève que l'article 1184 du Code civil permet à chacune des parties, et notamment au locataire, de suspendre l'exécution de son obligation et de retenir ses propres prestations - à savoir le loyer - aussi longtemps que son cocontractant-bailleur reste en défaut d'exécuter les siennes.

La combinaison, au titre de modalités du fichage, de l'absence de saisine préalable obligatoire du juge de paix combinée au fait qu'un locataire qui aurait fait à bon droit application de l'article 1184 du Code civil se verrait toutefois fiché - après une simple déclaration sur l'honneur du propriétaire, par hypothèse défaillant lui aussi - comme locataire mauvais payeur (sans contrôle de cette qualification par le juge) n'apparaît pas respecter les limites imposées par les dispositions de l'article 4, § 1<sup>er</sup>.

14. La Commission relève également que l'article 5, f), de la LVP ne constitue pas une base juridique permettant de fonder le fichage en projet. En effet, à supposer même que les modalités dont il serait, après réexamen, assorti aient pour effet de le rendre légitime, la Commission constate que, en considération des éléments relevés sub 5 ci-dessus, cet intérêt ne résisterait pas à la balance de proportionnalité à laquelle l'article 5, f), subordonne son application.

#### *15. Information fournie au locataire quant à son fichage éventuel*

15.1. Cette information, cela a déjà été précisé, est fournie par le bailleur dans la lettre recommandée qu'il adresse, avant fichage, à son locataire. Bien que celle-ci se réfère au droit de correction, nulle mention n'est faite du droit d'accès alors que l'indication de celui-ci est expressément requise par l'article 9 de la LVP.

15.2. L'article 9 de la LVP n'est donc pas respecté.

#### *16. Durée de conservation des données*

16.1. Il ressort de la lettre recommandée type adressée par le bailleur à son locataire défaillant que le locataire restera enregistré sur la liste jusqu'à ce qu'il se soit acquitté de sa dette.

16.2. Or, l'article 4, §1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup> de la LVP précise que les données sont conservées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont obtenues ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement.

16.3 Le maintien des données sur la liste en cas de non-paiement ne pourrait être considéré comme proportionné que s'il était assorti d'une limite raisonnable dans le temps : sans préjudice du droit du législateur de faire un autre choix, un délai de dix ans, comme tel est le cas en matière de crédit, apparaît raisonnable. Le caractère actuellement indéterminé affecte dès lors la légalité du traitement eu égard à la balance des intérêts en présence et du fait que le droit à un logement est considéré, cela a été développé sub II, comme un besoin essentiel, ce caractère ayant en outre été confirmé, en l'espèce, par le Constituant.

**PAR CES MOTIFS,**

La Commission estime :

- que l'instauration d'un fichier du type de et ayant le même objet que celui au sujet duquel elle est présentement consultée requiert une intervention préalable spécifique du législateur afin, éventuellement, de l'autoriser, et le cas échéant, d'en spécifier les modalités de son choix;
- que, apprécié au regard de la seule loi du 8 décembre 1992, le projet de fichier visé sub 1. du présent avis n'est pas compatible avec les articles 4, 9, 17 et 18 de cette loi.

Estime en conséquence illégal ce fichier.

Pour le secrétaire,  
légitimement empêché

Le président

(sé) J. WAHLE,  
conseiller adjoint

(sé) P. THOMAS