



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.927/1/V
van 21 september 2022

avis 71.927/1/V
du 21 septembre 2022

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van de wet van
11 juni 2004 betreffende
informatieverstrekking bij de
verkoop van
tweedehandsvoertuigen'

un avant-projet de loi
'modifiant la loi du
11 juin 2004 relative à
l'information à fournir lors de
la vente de véhicules
d'occasion'

Op 15 juli 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Consumentenbescherming, toegevoegd aan de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 31 augustus 2022,^{*} een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 11 juni 2004 betreffende informatieverstrekking bij de verkoop van tweedehandsvoertuigen’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 13 september 2022. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, staatsraad, voorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 september 2022.

*

Le 15 juillet 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Secrétaire d'État à la Protection des consommateurs, adjointe au Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 31 août 2022,^{**} sur un avant-projet de loi ‘modifiant la loi du 11 juin 2004 relative à l'information à fournir lors de la vente de véhicules d'occasion’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre des vacations le 13 septembre 2022. La chambre était composée de Wouter PAS, conseiller d'État, président, Koen MUYLLE et Inge VOS, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Katrien DIDDEN, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Koen MUYLLE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 septembre 2022.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

^{**} Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois ‘sur le Conseil d'État’, coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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 zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Artikel 4, § 3, van de wet 11 juni 2004 ‘betreffende de informatieverstrekking bij de verkoop van tweedehandsvoertuigen’ voorziet in de verplichting om bij de verkoop van een tweedehandsvoertuig aan de koper een document te bezorgen dat uitgaat van een door de Koning erkende vereniging² met daarin een aantal gegevens over het betrokken voertuig. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt er vooreerst toe een aantal bijkomende gegevens aan dat document toe te voegen, zoals de aan- of afwezigheid van een elektrische motor, en indien van toepassing, de officiële elektrische actieradius en het type brandstof (artikel 3 van het voorontwerp).

Daarnaast wordt de voormelde vereniging er voortaan mee belast informatie te registreren en te verstrekken in het kader van de verkoop van tweedehandsvoertuigen (artikel 4, 1°). Die vereniging deelt de hiervoor vermelde bijkomende gegevens mee aan derden die erom vragen (artikel 4, 3°). Vaklui moeten aan de vereniging een beschrijving bezorgen van de door hen uitgevoerde werken aan een voertuig, zonder hierbij gegevens mee te delen die kunnen leiden tot een geïdentificeerde of identificeerbare persoon (artikel 4, 5°).

Voorts wordt de verwerking van persoonsgegevens door de voormelde vereniging geregeld (artikelen 2, 4, 2°, 4° en 6°, en 5).

De aan te nemen wet treedt in werking op 1 januari 2023, met uitzondering van de verplichting voor vaklui om een beschrijving te bezorgen van de door hen uitgevoerde werken (artikel 4, 5°³), die in werking treedt op 1 januari 2024 (artikel 6).

ALGEMENE OPMERKINGEN

3.1. In het voorontwerp wordt ervan uitgegaan dat de in het ontworpen artikel 6, § 2, van de wet van 11 juni 2004 vermelde gegevens persoonsgegevens (kunnen) uitmaken in de zin 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

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

² Zijnde de vzw Car-Pass: zie het koninklijk besluit van 4 mei 2006 ‘tot erkenning van de vereniging belast met de registratie van de kilometerstand van voertuigen’.

³ Zie immers opmerking 5.

betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)'.⁴

3.2. Voor zover dit effectief het geval is,⁵ moet eraan worden herinnerd dat krachtens artikel 22 van de Grondwet voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, geldt 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.⁶

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.⁷

In beginsel kan worden aangenomen dat de voornoemde elementen in het voorontwerp op afdoende wijze worden geregeld, onder voorbehoud van wat volgt.

3.3. Luidens het ontworpen artikel 6/1, § 1, vijfde lid, van de wet van 11 juni 2004 bepaalt de vereniging bedoeld in artikel 6, § 1, de modaliteiten (lees: nadere regels) voor het indienen van een aanvraag tot het uitwisselen van gegevens. Deze machtiging kan enkel worden aanvaard voor zover de regels in kwestie betrekking hebben op louter praktische aspecten van de wijze waarop de aanvraag kan worden ingediend, en niet op de voormelde elementen.

⁴ Zie de ontworpen artikelen 6, § 1, eerste lid, en 6/1, § 1, tweede lid, van de wet van 11 juni 2004 (artikelen 4, 2°, en 5 van het voorontwerp).

⁵ Hetgeen niet vanzelfsprekend is, aangezien de in het ontworpen artikel 6, § 2, van de wet van 11 juni 2004 vermelde gegevens enkel betrekking lijken te hebben op het voertuig, en niet op de eigenaar. Zie ook het ontworpen artikel 6, § 3, eerste lid, naar luid waarvan de vaklui een beschrijving verschaffen aan de vereniging van de door hen uitgevoerde werken aan een voertuig *zonder hierbij gegevens mee te delen die kunnen leiden tot een geïdentificeerde of identificeerbare persoon*.

⁶ 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.

⁷ 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. 1951/1, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1.

3.4. Luidens het ontworpen artikel 6/1, § 3, van de wet van 11 juni 2004 sluit de vereniging een overeenkomst met de vier categorieën van instellingen waaraan gegevens kunnen worden doorgegeven. Die overeenkomst heeft onder meer betrekking op de categorieën van gegevens die door de vereniging ter beschikking wordt gesteld van de ontvanger en op de verspreiding van die gegevens.

In beginsel is er geen juridisch bezwaar tegen een overeenkomst waarbij een nadere invulling en concretisering wordt gegeven aan de bepalingen van het voorontwerp. Daarbij dient er wel over gewaakt te worden dat in deze overeenkomst geen aangelegenheden worden geregeld of bepalingen worden opgenomen die ingaan tegen, afwijken van of een aanvulling zijn van hetgeen is geregeld of moet worden geregeld in het voorontwerp.

Het voorgaande geldt inzonderheid voor de in de overeenkomst vervatte “nadere regels in verband met de verdere verspreiding van de gegevens; aan wie en onder welke voorwaarden zij nog medegedeeld mogen worden” (ontworpen artikel 6/1, § 3, 6°, van de wet van 11 juni 2004). Vermits de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens, tot de hiervoor vermelde “essentiële elementen” behoort, moet ze door de wetgever worden geregeld, hetgeen gebeurt in het ontworpen artikel 6/1, § 1, vierde lid. De nadere regels in verband met de verdere verspreiding van de gegevens mogen er dus niet toe leiden dat andere categorieën dan die vermeld in het ontworpen artikel 6/1, § 1, vierde lid, toegang hebben tot persoonsgegevens.

4. Luidens het ontworpen artikel 6/1, § 3, 7°, van de wet van 11 juni 2004 voorziet de voormelde overeenkomst die de vereniging sluit met de vier categorieën van instellingen waaraan gegevens kunnen worden doorgegeven, desgevallend in de vergoeding die betaald moet worden aan de vereniging.

Als het evenwel de bedoeling is om in een retributie te voorzien, moet eraan worden herinnerd dat overeenkomstig artikel 173 van de Grondwet de wetgever bij het invoeren van een retributie in elk geval de gevallen moet bepalen waarin ze verschuldigd is, alsook de heffingsplichtigen en de eventuele vrijstellingen. Die aangelegenheid kan derhalve niet worden overgelaten aan de door de vereniging af te sluiten overeenkomst.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 6

5. Luidens artikel 6 van het voorontwerp treedt de aan te nemen wet in werking op 1 januari 2023 maar treedt in afwijking hiervan “artikel 4, 4°, van deze wet in werking op 1 januari 2024”.

In de memorie van toelichting wordt inzake de inwerkingtreding van de aan te nemen wet evenwel gesteld dat het de bedoeling is om een redelijke termijn te voorzien tot 1 januari 2024 voor de verschillende actoren in de automobielsector “gezien de verplichte melding van de beschrijving van de uitgevoerde werken belangrijke aanpassingen kunnen vereisen aan de IT-systemen”. Hieruit kan worden opgemaakt dat met de inwerkingtreding op 1 januari 2024 de in het ontworpen artikel 6, § 3, eerste lid, van de wet van 11 juni 2004 bepaalde verplichting wordt

geviseerd om aan de vereniging een beschrijving te bezorgen van de door vaklui uitgevoerde werken aan een voertuig. De verwijzing in artikel 6 van het voorontwerp naar artikel 4, 4°, ervan blijkt bijgevolg een vergissing en moet worden vervangen door een verwijzing naar artikel 4, 5°.

*

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 essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'article 4, § 3, de la loi du 11 juin 2004 'relative à l'information à fournir lors de la vente de véhicules d'occasion' prévoit l'obligation, lors de la vente d'un tel véhicule, de transmettre à l'acheteur un document qui émane d'une association agréée par le Roi ² et qui comprend un certain nombre de données relatives au véhicule concerné. L'avant-projet de loi soumis pour avis a en premier lieu pour objet d'ajouter un certain nombre de données supplémentaires à ce document, comme la présence ou l'absence d'un moteur électrique et le cas échéant, l'autonomie officielle en mode électrique et le type de carburant (article 3 de l'avant-projet).

En outre, l'association précitée est désormais chargée d'enregistrer et de fournir des informations dans le cadre de la vente de véhicules d'occasion (article 4, 1^o). Cette association communique les informations supplémentaires précitées à des tiers qui en font la demande (article 4, 3^o). Les professionnels doivent fournir à l'association une description des travaux qu'ils ont effectués sur un véhicule sans divulguer de données qui pourraient mener à une personne identifiée ou identifiable (article 4, 5^o).

Par ailleurs, l'avant-projet règle le traitement de données à caractère personnel par l'association précitée (articles 2, 4, 2^o, 4^o et 6^o, et 5).

La loi à adopter entre en vigueur le 1^{er} janvier 2023, à l'exception de l'obligation pour les professionnels de fournir une description des travaux qu'ils ont effectués (article 4, 5^{o3}), qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2024 (article 6).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3.1. L'avant-projet considère que les données mentionnées à l'article 6, § 2, en projet, de la loi du 11 juin 2004 constituent (peuvent constituer) des données à caractère personnel au sens 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

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

² À savoir l'A.S.B.L. Car-Pass : voir l'arrêt royal du 4 mai 2006 'portant agrément de l'association chargée de l'enregistrement du kilométrage des véhicules'.

³ Voir, en effet, l'observation 5.

la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)⁴.

3.2. Pour autant que tel soit effectivement le cas⁵, il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit au respect de la vie privée sont soumis au respect d'un principe de légalité formelle.

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 législateur⁶.

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 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 »⁷.

En principe, il peut être admis que les éléments précités sont réglés adéquatement dans l'avant-projet, sous réserve des observations suivantes.

3.3. Selon l'article 6/1, § 1^{er}, alinéa 5, en projet, de la loi du 11 juin 2004, l'association visée à l'article 6, § 1^{er}, détermine les modalités à suivre pour l'introduction d'une demande d'échange de données. Cette délégation ne peut être admise que pour autant que les règles en question ne concernent que des aspects pratiques de la façon dont une demande peut être introduite, et non les éléments précités.

3.4. Selon l'article 6/1, § 3, en projet, de la loi du 11 juin 2004, l'association conclut un contrat avec les quatre catégories d'institutions auxquelles les données peuvent être transmises. Cet accord concerne entre autres les catégories de données qui seront mises à disposition du destinataire par l'association ainsi que la diffusion de ces données.

⁴ Voir les articles 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 6/1, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, de la loi du 11 juin 2004 (articles 4, 2°, et 5 de l'avant-projet).

⁵ Ce qui ne va pas de soi, dès lors que les données mentionnées à l'article 6, § 2, en projet, de la loi du 11 juin 2004 semblent concerner uniquement le véhicule, et non le propriétaire. Voir aussi l'article 6, § 3, alinéa 1^{er}, en projet, aux termes duquel les professionnels fournissent à l'association une description des travaux qu'ils ont effectués sur un véhicule *sans divulguer de données qui pourraient mener à une personne identifiée ou identifiable*.

⁶ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

⁷ 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, 2020-2021, n° 1951/1, observation 101. Voir également C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1.

En principe, il n'existe aucune objection juridique à ce qu'un accord précise et concrétise les dispositions de l'avant-projet. À cet égard, il convient néanmoins de veiller à ce que cet accord ne règle pas des matières ou ne comprenne pas de dispositions qui soient contraires à ce qui est réglé ou doit être réglé par l'avant-projet, qui y dérogent ou qui le complètent.

Il en est en particulier ainsi pour les « modalités de diffusion ultérieure des données ; à qui et à quelles conditions elles peuvent encore être communiquées », contenues dans l'accord (article 6/1, § 3, 6°, en projet, de la loi du 11 juin 2004). La catégorie de personnes ayant accès aux données traitées faisant partie des « éléments essentiels » mentionnés ci-dessus, elle doit être réglée par le législateur, ce que fait l'article 6/1, § 1^{er}, alinéa 4, en projet. Ainsi, les modalités relatives à la diffusion ultérieure des données ne devraient pas avoir pour conséquence que des catégories autres que celles mentionnées à l'article 6/1, § 1^{er}, alinéa 4, en projet, aient accès à des données à caractère personnel.

4. Aux termes de l'article 6/1, § 3, 7°, en projet, de la loi du 11 juin 2004, l'accord précité, que l'association conclut avec les quatre catégories d'institutions auxquelles les données peuvent être transmises, prévoit, le cas échéant, la rémunération à verser à l'association.

Si l'intention est toutefois de prévoir une rétribution, il y a lieu de rappeler que conformément à l'article 173 de la Constitution, le législateur, lorsqu'il instaure une rétribution, doit en tout état de cause déterminer les cas dans lesquels elle est due, de même que les redevables et les exonérations éventuelles. Par conséquent, on ne peut laisser à l'accord à conclure par l'association le soin de régler cette question.

EXAMEN DU TEXTE

Article 6

5. Selon l'article 6 de l'avant-projet, la loi à adopter entre en vigueur le 1^{er} janvier 2023, mais par dérogation à ce qui précède, « l'article 4, 4°, de la présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2024 ».

L'exposé des motifs indique cependant au sujet de l'entrée en vigueur de la loi à adopter que l'intention est de prévoir un délai raisonnable jusqu'au 1^{er} janvier 2024 pour les différents acteurs du secteur automobile, « [l]a mention obligatoire de la description des travaux réalisés pouvant nécessiter d'importantes adaptations des systèmes informatiques ». Il peut s'en déduire que l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2024 vise l'obligation prévue à l'article 6, § 3, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi du 11 juin 2004 de fournir à l'association une description des travaux effectués sur un véhicule par des professionnels. À l'article 6 de l'avant-projet, la référence à l'article 4, 4^o de celui-ci s'avère donc être une erreur et il y a lieu de la remplacer par une référence à l'article 4, 5^o.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Wouter PAS