



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section publicité de l'administration

13 juillet 2023

AVIS n° 2023-102

Concernant le refus de donner accès aux documents relatifs à
une enquête de satisfaction menée par la Chambre
d'arrondissement des huissiers d'Anvers

(CADA/2023/112)

1. Aperçu

1.1. Par un courriel du 30 mars 2023, Me Sébastien Kaisergruber, agissant comme conseil de la société anonyme INTERM-ID, sollicite de la Chambre d'arrondissement des Huissiers d'Anvers de pouvoir obtenir copie des documents relatifs à l'enquête de satisfaction qu'elle mène auprès de tous les huissiers de justice d'Anvers.

Cette enquête porte sur la plateforme informatique OCRON+ que sa cliente a mise en place pour la gestion des dossiers de recouvrement de l'ONSS et du SPF Finances.

Le demandeur sollicite les documents suivants :

- Une copie de la décision motivée du Conseil d'entamer l'enquête relative à la plateforme INTERM-ID ;
- Le fondement légal et les motifs sur lesquels cette enquête repose ;
- Les finalités de cette enquête et les destinataires de ses résultats ;
- Les dispositions prises par le Conseil pour assurer le respect du RGPD, en particulier ses articles 5, 6 et 32 à 36.

1.2. Par un courrier du 14 avril 2023, le Conseil de la Chambre d'arrondissement des Huissiers d'Anvers répond ce qui suit :

« De bevraging die werd georganiseerd, wil immers ervaringen en opmerkingen verzamelen over de werking van het INTERM-ID-platform. De ervaringen en opmerkingen die verzameld werden, werden ter kennisgeving aan de nationale kamer bezorgd.

Een dergelijke bevraging wil in essentie de werking van het gerechtsdeurwaarderskorps verbeteren, wat - vanzelfsprekend - behoort tot de taakomschrijving van de arrondissementskamer (en haar syndicus-voorzitter)

De verwijten die INTERM-ID in haar Brief meent te moeten maken en die gestoeld worden op het overheidsopdrachtenrecht en de Algemene Verordening Gegevensbescherming ('AVG') kunnen juridisch niet overtuigen.

Het valt niet in te zien hoe de wetgeving inzake overheidsopdrachten zich verzet tegen een tevredenheidsonderzoek georganiseerd bij de gebruikers (gerechtsdeurwaarders) van een IT-platform, dat het

product is van een overheidsopdracht. Hierdoor wordt op geen enkele wijze enige controle of enig toezicht uitgeoefend op de contractuele prestaties van INTERM-ID, noch wordt een van de actiemiddelen aangewend die aan de aanbestedende dienst zijn voorbehouden bij de uitvoering van een overheidsopdracht.

Het tevredenheidsonderzoek heeft geen betrekking op de keuring van het product voor oplevering, noch op de vaststelling van enige contractuele tekortkoming. De resultaten van de bevraging dienen dan ook in eerste instantie voor een evaluatie van de werking van het korps van gerechtsdeurwaarders bij het gebruik van de tool, en zullen desgevallend aan de FOD Financiën/RSZ als aanbestedende dienst die de tool ter beschikking stelt worden meegedeeld.

Een evaluatie van een door de overheid ter beschikking gesteld platform onder haar leden-gebruikers houdt in hoofd de van de kamer van gerechtsdeurwaarders en haar syndicus geen inmenging in bij de tenuitvoerlegging van een overheidsopdracht die de creatie van dat platform tot voorwerp had. Het tevredenheidsonderzoek betreft niet de realisatie van het platform noch de terbeschikkingstelling ervan, maar het gebruik ervan. Het tevredenheidsonderzoek heeft geen betrekking op de prestaties binnen de rechtsrelatie FOD Financiën/RSZ - INTERM-ID, doch op het gebruik van dat contractuele resultaat.

Deze gebruikersrelatie tussen de FOD Financiën/RSZ en het gerechtsdeurwaarderskorps wordt niet door de wetgeving overheidsopdrachten beheerst.

Ook het betoog omtrent de toepassing van de AVG is opnieuw juridisch eenvoudigweg fout. In de AVG staat het begrip 'persoonsgegevens' centraal. Dat begrip wordt in artikel 4.1 gedefinieerd als volgt:

“alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon (“de betrokkene”); als identificeerbaar wordt beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identicator zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identicator of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon”

[...]

Uit het voorgaande volgt dat de AVG niet van toepassing is op ons onderzoek. Bijgevolg zijn we ook niet genoodzaakt om “De maatregelen die uw Raad heeft genomen om de naleving van de GDPR-AVG, met name de artikelen 5, 6 en 32 tot en met 36, te waarborgen” te bezorgen ».

1.3. Par une lettre recommandée du 28 avril 2023, le demandeur conteste le contenu de la lettre du Conseil et renouvelle sa demande d'accès à la décision motivée du Conseil d'entamer l'enquête relative à la plateforme INTERM-ID.

Il étend par ailleurs sa demande d'accès aux documents suivants :

- Les échanges entre la Chambre d'arrondissement et les huissiers consultés ;
- Les réponses données par les huissiers consultés aux questions posées ;
- Les éventuelles conclusions de la Chambre d'arrondissement ;
- Les éventuels documents transmis à la Chambre nationale, à l'ONSS et au SPF Finances ;
- Tout autre document composant le dossier de l'enquête.

1.4. Par un courriel du 16 mai 2023, le conseil de la Chambre d'arrondissement répond par la négative de la manière suivante :

« 1.

Vooreerst dient te worden opgemerkt dat Cliënte uiteraard geen enkele verplichting heeft om uw cliënte op de hoogte te houden betreffende haar werkzaamheden, waaronder wat betreft (de resultaten van) het “tevredenheidsonderzoek”.

2.

Wat de inhoud van uw Brief betreft benadrukken we – nogmaals – dat de rondvraag die syndicus-voorzitter M. Vergauwen op 15 maart 2023 heeft uitgevoerd bij haar leden-gerechtsdeurwaarders volledig legitiem is – en was –

op basis van artikel 522 § 1 van het Gerechtelijk Wetboek.

Dergelijke bevraging valt immers binnen de taken van de raad van de arrondissementskamer, waaronder het waarborgen van de naleving van de geldende wetgeving door de leden (1°), het voorkomen van klachten en bezwaren van derden (2°), en haar vertegenwoordigingsopdracht ten opzichte van alle overheden en instellingen (14°).

Deze laatste taak rechtvaardigt bij uitstek het verkrijgen van informatie van de leden via rondvragen, zelfs wanneer deze peilen naar subjectieve ervaringen over het gebruik van een welbepaald platform.

3.

Wat betreft het betoog uit uw Brief omtrent de zogezegde inmenging in de uitvoering van een overheidsopdracht, minstens in een vrijelijk gesloten overeenkomst, begrijpen we niet hoe het uitvoeren van een rondvraag de uitvoering van een overheidsopdracht of overeenkomst belemmert.

Het inwinnen van informatie lijkt juist noodzakelijk voor de raad en haar syndicus-voorzitter van een arrondissementskamer om de belangen van haar leden-gerechtsdeurwaarders te behartigen ten opzichte van alle overheden en instellingen, zoals beschreven in artikel 552 § 1, 14° van het Gerechtelijk Wetboek.

4.

Wat betreft uw uiteenzetting omtrent de AVG bevestigen we het standpunt dat onze cliënt al formuleerde, namelijk dat de AVG niet van toepassing is in deze, minstens – indien zulks wel het geval zou zijn – dat verwerkingen middels de rondvraag alleszins gerechtvaardigd waren op basis van artikel 6.1 c), e) en/of f) van de AVG.

5.

Uw conclusies worden om alle voormelde redenen opnieuw integraal en algeheel betwist ».

1.5. Par un courriel du 20 juin 2023, le demandeur conteste le contenu du courriel et introduit une demande de reconsidération auprès de l'autorité.

1.6. Par un courriel du même jour, le demandeur sollicite de la Commission d'accès et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration (ci-après : la Commission), qu'elle donne un avis.

2. La recevabilité de la demande d'avis

2.1. La Commission estime que la demande d'avis est recevable uniquement pour les documents qui ne peuvent être considérés comme ayant déjà fait l'objet d'une demande de reconsidération dans la lettre du 28 avril 2023.

Dans cette lettre, le demandeur sollicite pour la seconde fois l'accès à la décision motivée du Conseil de la Chambre d'arrondissement d'entamer l'enquête relative à la plateforme d'INTERM-ID.

La Commission considère par conséquent que la demande d'avis, en ce qui concerne l'accès à ce dernier document, n'est pas recevable puisqu'elle n'a pas été introduite en même temps que la demande de reconsidération.

2.2. Pour le reste, la Commission considère que la demande est recevable en ce que le demandeur a envoyé en même temps la demande de reconsidération à la Chambre d'arrondissement des Huissiers d'Anvers et la demande d'avis à la Commission, comme l'exige l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (ci-après : la loi du 11 avril 1994).

3. Le bien-fondé de la demande d'avis

3.1. Avant d'apprécier le bien-fondé de la demande, la Commission doit examiner si la Chambre d'arrondissement des Huissiers d'Anvers entre dans le champ d'application personnel de la loi du 11 avril 1994. En principe, la loi du 11 avril 1994 s'applique à une autorité administrative au sens de la loi du 11 avril 1994. Une autorité administrative est définie par la loi du 11 avril 1994 comme "*une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat*" (voir article 1er, deuxième alinéa, 1° de la loi).

Le droit fondamental comme principe constitutionnel

Il est important de ne pas perdre de vue l'objectif visé par le constituant lorsqu'il a intégré la publicité de l'administration dans la Constitution.

Dans la note explicative de l'article 24ter, devenu l'actuel article 32 de la Constitution, il est indiqué que « *Les principes repris dans l'article proposé sont valables à l'égard de toutes les autorités administratives. L'interprétation concrète de cette notion sera faite par la suite. Etant donné qu'en l'occurrence il s'agit de l'octroi d'un droit fondamental, une interprétation aussi large que possible devra être utilisée. On peut notamment renvoyer à l'article 14 des lois sur le Conseil d'État et la jurisprudence du Conseil d'État à ce sujet* » (Doc. Parl., Chambre, session 1992-1993, n° 839/1, p. 5).

Le pouvoir constituant avait donc à l'esprit un champ d'application personnel très vaste, mais a laissé au législateur le soin de le mettre en œuvre. Dès lors qu'il s'agit d'un droit fondamental, le législateur doit opter pour une interprétation aussi vaste que possible. Ainsi, le législateur ne peut interpréter la notion d'« autorité administrative » trop restrictivement, d'une manière qui serait contraire au vaste champ d'application que visait le pouvoir constituant.

Le champ d'application de la loi du 11 avril 1994

Aux termes de son article 1er, alinéa 1er, la loi du 11 avril 1994 s'applique:

- a) aux autorités administratives fédérales ;
- b) aux autorités administratives autres que les autorités administratives fédérales, mais uniquement dans la mesure où, pour des motifs relevant des compétences fédérales, la présente loi interdit ou limite la publicité de documents administratifs.

La loi définit l'autorité administrative comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 de lois coordonnées sur le Conseil d'État* » (article 1er, alinéa 2, 1°, de la loi).

La notion d'autorité administrative fédérale

Dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi qui est devenu la loi fédérale 'relative à la publicité de l'administration' (Doc. Parl., Chambre, session 1992-1993, n° 1112/1, pp. 8-11), la notion « *d'autorité administrative* » a été explicitée comme suit :

« Pour déterminer la notion « autorités administratives », on se fonde sur l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et par conséquent sur l'importante jurisprudence du Conseil d'État en la matière. Il s'ensuit, et c'est important, que le champ d'application de la loi évoluera en fonction des nouveaux développements qui se présenteront dans le cadre de la législation et de la pratique administrative. En outre, la jurisprudence du Conseil d'État offre un solide point d'appui et les critères employés s'associent étroitement aux objectifs poursuivis par cette loi, c'est-à-dire offrir la publicité à l'administré dans le cadre de sa relation avec l'administration quelle que soit sa forme. Ces critères du Conseil d'État sont positifs et pas cumulatifs : l'exercice d'une mission d'intérêt général, disposer d'une

compétence coercitive de décision, l'implication des autorités dans la création ou dans l'agrément, contrôle par l'autorité, disposer de certaines prérogatives du pouvoir public et, négatifs : ne pas appartenir au pouvoir législatif ou judiciaire [...] ».

Il ressort de l'exposé des motifs qu'en se référant à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et à la jurisprudence y afférente pour interpréter la notion d' « *autorité administrative* », le législateur a voulu lier le champ d'application de la loi du 11 avril 1994 au développement éventuel de cette jurisprudence. Le législateur a ainsi opté pour une notion évolutive qui permet de tenir compte des évolutions sociales. Parce que la notion d'« *autorité administrative* » n'est pas définie à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, l'interprétation qui en est donnée dans l'exposé des motifs est la reproduction d'une situation contemporaine dépendante de la jurisprudence de l'époque.

Qualification de la Chambre d'arrondissement des Huissiers d'Anvers

L'article 549 du Code judiciaire prévoit qu'il existe pour chaque arrondissement, une chambre d'arrondissement des huissiers, dont le siège se situe dans le chef-lieu de l'arrondissement. Cette chambre d'arrondissement est dotée de la personnalité juridique et est composée d'huissiers de justice et de candidats-huissiers de justice qui exercent leurs activités dans cet arrondissement.

L'article 552 énumère les compétences du conseil de la chambre d'arrondissement.

S'appuyant sur l'arrêt n° 3/2002 du 9 janvier 2002 de la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État a, dans un arrêt n° 198.896 du 15 décembre 2009, jugé comme suit :

« Ingevolge die uitspraak van het Grondwettelijk Hof bevestigde de Raad van State in het arrest nr. 112.229 van 4 november 2002 inzake Wijnen andermaal zijn onbevoegdheid om kennis te nemen van een beroep tot nietigverklaring van de beslissing van de raad van de arrondissementskamer waarbij aan een gerechtsdeurwaarder een tuchtstraf wordt opgelegd, in essentie om reden dat "mede gelet op wat zowel de Raad van State als het Arbitragehof reeds hebben opgemerkt aangaande het duidelijk inzicht van de wetgever om alles wat het ambt van gerechtsdeurwaarder aangaat binnen de sfeer van

de rechterlijke macht te houden en op de vaststelling dat hij met de wetswijziging van 6 april 1992 van dat inzicht niet is afgeweken, het de Raad van State niet toekomt een leemte in de wet op te vullen; dat de Raad van State niet bevoegd is om van het beroep kennis te nemen" ».

Il découle de cette jurisprudence que la Chambre d'arrondissement, en ce qu'elle touche à la fonction d'huissier de justice ne pourrait être considérée comme une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Cependant, dans son arrêt n° C.09.0102.N du 11 septembre 2009, la Cour de cassation a tempéré quelque peu cette vision en jugeant comme suit :

« De omstandigheid dat de gerechtsdeurwaarders overwegend en dus niet uitsluitend betrokken zijn bij de dienst van de rechtsbedeling, belet niet dat de Nationale Kamer specifieke opdrachten zou krijgen van overheidswege die volledig los staan van haar gewone opdrachten en dat zij in die mate kan beschouwd worden als een administratieve overheid in de uitoefening van die specifieke opdrachten.

De Nationale Kamer kan aldus beschouwd worden als een administratieve overheid in de zin van artikel 14 Wet Raad van State wanneer zij bepaalde gezagsfuncties opneemt die haar door een regering zijn toevertrouwd en in zoverre die taken geen verband houden met de opdrachten die de wetgever haar heeft toevertrouwd om de goede werking van het gerecht te verzekeren.

Dit geldt in het bijzonder wanneer de Nationale Kamer welomschreven gezagstaken op zich neemt die tot de bevoegdheid van een regering behoren en haar door een regering zijn gedelegeerd en zij in haar plaats die taken daadwerkelijk uitoefent, zoals de opdracht aan een of meer leden van de kamers heffingen in te vorderen ».

Il faut donc, pour que la Chambre d'arrondissement puisse être considérée comme une autorité administrative au sens de l'article 14 précité, qu'elle accomplisse des tâches qui sortent du cadre de ses missions ordinaires, que ces tâches extraordinaires lui soient déléguées par des pouvoirs publics et qu'il s'agisse de fonctions dites d'autorité.

En l'espèce, la conduite d'une étude de satisfaction auprès des huissiers de son arrondissement, ne peut être considérée comme une mission d'autorité

spécifiquement déléguée par un pouvoir public, en dehors de l'exercice de ses missions habituelles.

En conséquence, la Chambre d'arrondissement des huissiers d'Anvers ne peut être considérée dans le cas d'espèce comme une autorité administrative fédérale et la loi du 11 avril 1994 ne lui est pas applicable.

Partant, la Commission n'est pas compétente pour connaître de la demande.

Bruxelles, le 13 juillet 2023.

I. DELHEZ
Secrétaire suppléante

L. DONNAY
Président