



Commission d'accès aux et de  
réutilisation des documents  
administratifs

*Section publicité de l'administration*

5 novembre 2024

AVIS n° 2024-121

Concernant le refus de remettre copie des documents  
relatifs aux épreuves de sélection d'huissier de justice

(CADA/2024/126)

Mots-clés : Commissions de nomination des huissiers de justice réunies –  
Procédure de nomination – Instance administrative – Incompétence de la  
Commission

## 1. Aperçu

1.1. Par un courriel du 8 juillet 2024, X prend contact, par l'intermédiaire de son conseil, M<sup>e</sup> François Belleflamme, avec les commissions de nomination des huissiers de justice réunies (ci-après : les commissions de nomination) pour obtenir l'accès à plusieurs documents administratifs établis dans le cadre d'une procédure de nomination à laquelle il a pris part aux mois de mars et mai 2024.

Sa demande concerne le questionnaire à choix multiples, sa copie corrigée, ainsi que le procès-verbal de délibération, dans ses parties générales et dans la partie qui le concerne directement.

1.2. Par un courriel du 15 juillet 2024, les commissions de nomination lui répondent de la manière suivante :

*« Les commissions ne peuvent, à ce stade, donner suite à votre demande. En effet, les commissions de nomination sont actuellement occupées à rédiger les P-V motivés, de sorte que la procédure est "toujours en cours".*

*Après l'envoi des P-V, il reviendra au Roi de nommer les nouveaux huissiers de justice "sur proposition du ministre de la Justice parmi les candidats classés par la commission de nomination."  
Voyez l'article 515, § 5, du Code judiciaire.*

*Les commissions ne seront habilitées à transmettre les extraits des p-v, qu'après publication de ces nominations au Moniteur belge. Nous vous invitons donc à reprendre contact avec nous à ce moment-là ».*

1.3. Par un courriel du 19 juillet 2024, le demandeur indique qu'il prend bonne note du fait que les procès-verbaux sont toujours en cours de rédaction mais que, eu égard au fait que le 25 mai 2024, par téléphone, les commissions de nomination l'ont informé qu'il ne serait pas retenu, il en déduit qu'une décision a déjà été prise.

Il demande par conséquent si cette décision ressort d'un document et, le cas échéant de le lui communiquer. Il réitère par ailleurs sa demande d'accès au questionnaire à choix multiples ainsi qu'à sa copie corrigée.

1.4. N'ayant reçu aucune réaction à son dernier courriel, le demandeur introduit auprès des commissions de nomination, une demande de reconsidération de leur décision de refus implicite, par un courriel du 15 octobre 2024.

1.5. Par un courriel du même jour, il 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. Recevabilité de la demande d'avis**

La Commission estime que la demande d'avis est recevable dès lors que le demandeur a envoyé en même temps la demande de reconsidération aux commissions de nomination 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. Bien-fondé de la demande d'avis**

Avant d'apprécier le bien-fondé de la demande, la Commission doit examiner si les commissions de nomination entrent dans le champ d'application personnel de la loi du 11 avril 1994.

### **3.1. 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 24<sup>ter</sup>, 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 étendue 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.

### 3.2. Le champ d'application *ratione personae* de la loi du 11 avril 1994

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

- a) aux instances administratives fédérales ;
- b) aux instances administratives autres que les instances administratives fédérales, mais uniquement dans la mesure où elles exercent des compétences fédérales.

En remplaçant la notion d' « autorité administrative » par celle d' « instance administrative », la récente modification législative intervenue le 12 mai 2024 a quelque peu étendu le champ d'application *ratione personae* de la loi du 11 avril 1994.

Les travaux préparatoires précisent en effet ce qui suit :

*« Un des objectifs du présent projet vise en effet à élargir le champ d'application *ratione personae* de la loi sur la publicité de l'administration, en ne le limitant plus aux autorités administratives visées à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. La loi reste bien entendu applicable à ces autorités, et la jurisprudence développée depuis l'adoption de la loi sera donc toujours utile à cette fin. Néanmoins, d'autres instances seront dorénavant également soumises à la loi.*

*C'est pourquoi la première modification qui est apportée à cet article est le remplacement des termes "autorité" et "autorités" par celui d'"instance(s)". Par analogie avec la définition du champ d'application *ratione personae* de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement ainsi que du décret flamand de gouvernance du 7 décembre 2018, ce terme plus général permet que le champ d'application ne se limite plus à des autorités qui entrent dans la définition de l'autorité*

*administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et telle que déterminée par la jurisprudence.*

*Cet article vise donc à redéfinir le champ d'application de la loi, en remplaçant la définition de l'autorité administrative par une définition de l'instance administrative. Cette dernière est définie par une énumération de toutes les instances visées par la loi.*

*Le premier élément de l'énumération est, comme mentionné plus haut, l'autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Toutes les autorités administratives qui étaient jusqu'à présent soumises à la loi du 11 avril 1994 le restent, de la même manière.*

*Les provinces et les communes sont ensuite désormais soumises à la loi du 11 avril 1994 dans l'exercice de leurs compétences fédérales. La loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes est abrogée.*

*Le champ d'application de la loi du 11 avril 1994 est donc adapté en ce sens.*

[...]

*Ensuite, sont ajoutées quatre instances sur lesquelles des questions ou des zones d'ombres subsistaient sur le fait qu'elles entraient dans le champ d'application de la loi ou non. Le fait de les citer explicitement dans la loi permettra de dissiper tout doute quant à cette question.*

*Les premières de ces instances sont les organismes d'intérêt public.*

[...]

*Viennent ensuite les zones de police pluricommunales et leurs organes (le conseil et le collège de police), ainsi que les zones de secours et leurs organes.*

[...]

*Enfin, la dernière catégorie d'instances qui sont ajoutées à cette liste sont les organes stratégiques du gouvernement fédéral visés par l'arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif à l'installation des organes stratégiques des services publics fédéraux et relatif aux membres du personnel des services publics fédéraux désignés pour faire partie du cabinet d'un membre d'un gouvernement ou d'un Collège d'une Communauté ou d'une Région ».*

Bien que le champ d'application de la nouvelle loi inclue dorénavant les provinces et les communes, les organismes d'intérêt public, les zones de polices pluricommunales et les zone de secours lorsqu'ils exercent des compétences fédérales, ainsi que les organes stratégiques du gouvernement fédéral, les autorités administratives qui étaient jusqu'à présent déjà soumises à la loi du 11 avril 1994, le restent de la même manière qu'auparavant. Le raisonnement développé par la Commission sur la base de la jurisprudence du Conseil d'Etat continue donc d'être pertinent pour les instances administratives entendues comme des autorités administratives au sens des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

En effet, l'article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, a) vise comme instance administrative l'autorité administrative visée à l'article 14 de lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

### 3.3. La notion d' « autorité administrative »

Dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de la loi du 11 avril 1994 (*Doc. parl.*, Chambre, session 1992-1993, n° 1112/1, pp. 8-11), la notion a été expliquée 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.

#### 3.4. La qualification des commissions de nomination

3.4.1. L'article 512, § 1<sup>er</sup>, du Code judiciaire institue les commissions de nomination de la manière suivante :

*« Il est institué une commission de nomination des huissiers de justice de langue française et une commission de nomination des huissiers de justice de langue néerlandaise. Ces deux commissions forment ensemble les commissions de nomination réunies des huissiers de justice.*

*[...]*

*Les commissions de nomination réunies sont compétentes pour :*

- *le classement des candidats à une nomination d'huissier de justice titulaire dans l'arrondissement judiciaire de Bruxelles;*
- *la rédaction du programme du concours d'admission visé à l'article 513 ».*

3.4.2. La Commission estime que les commissions de nomination ne peuvent être considérées comme une autorité administrative au sens de l'article 14, § 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat en ce qu'elles sont si étroitement liées au pouvoir judiciaire que le législateur a prévu une forme spécifique d'accès aux documents pour les candidats-huissiers à l'article 513, § 6, du Code judiciaire, lequel dispose comme suit :

*« Chaque candidat peut, sur demande écrite adressée à la commission de nomination, obtenir dans les huit jours copie de la partie du procès-verbal qui le concerne et de celle qui concerne les candidats nommés ».*

Il n'appartient pas à la Commission d'interpréter la portée de cette disposition étant donné qu'elle constitue un fondement légal étranger à l'administration (voy. en ce sens l'avis n° 2019-81 du 19 août 2019).

Dans un arrêt n° 198.896 du 15 décembre 2009, le Conseil d'Etat a d'ailleurs souligné la volonté manifeste du législateur de maintenir tout ce qui touche à la fonction d'huissier de justice dans la sphère du pouvoir judiciaire :

*« De Raad van State valt voor dit geval de redenering laatst aangenomen in het hoger vermelde arrest nr. 112.229 van 4 november 2002, bij, inzonderheid waar het verwijst naar het duidelijk inzicht van de wetgever om alles wat het ambt van gerechtsdeurwaarder aangaat binnen de sfeer van de rechterlijke macht te houden ».*

L'arrêt C.09.0102.N rendu par la Cour de cassation le 11 septembre 2009 tempère quelque peu cette vision en indiquant, pour ce qui concerne la Chambre nationale des Huissiers de justice, que celle-ci peut être amenée à recevoir des missions spécifiques du Gouvernement, distinctes de ses missions ordinaires et dans l'exercice desquelles elle peut être qualifiée d'autorité administrative (voy. à ce sujet l'avis n° 2023-102 du 13 juillet 2023).

En l'espèce cependant, le demandeur sollicite des documents établis dans le cadre de la principale mission attribuée aux commissions de nomination.

3.4.3. La Commission relève également que l'article 14, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat élargit notamment sa compétence aux actes et règlements pris par les organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice lorsqu'ils concernent les marchés publics et les membres de leur personnel.

À ce sujet, par un arrêt n° 197.686 du 10 novembre 2009, le Conseil d'Etat a jugé comme suit, à propos d'une décision prise par la commission de



nomination et de désignation du Conseil supérieur de la Justice dans le cadre d'un examen oral d'évaluation d'aptitude à exercer la fonction de magistrat :

*« Considérant qu'il est rappelé que la partie adverse soulève une fin de non-recevoir tirée de l'incompétence du Conseil d'État pour connaître du recours dans laquelle elle soutient que cette incompétence résulte de la seule lecture de l'article 14, § 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État parce que, d'une part, cette disposition n'attribue compétence au Conseil d'État en ce qui concerne les décisions prises par le Conseil supérieur de la Justice que pour les actes relatifs aux marchés publics et aux membres de son personnel, et que, d'autre part, ledit Conseil supérieur est un organe sui generis qui n'appartient à aucun des trois pouvoirs et non une autorité administrative;*

*Considérant que l'article 14, § 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, modifié pour la dernière fois par une loi du 15 mai 2007, réserve explicitement la compétence du Conseil d'État à l'égard du Conseil supérieur de la Justice à certains actes de celui-ci, énumérés exhaustivement, à savoir ceux relatifs aux marchés publics et ceux relatifs aux membres de son personnel; qu'interrogée par l'arrêt n° 186.774 du 1<sup>er</sup> octobre 2008 sur la compatibilité de cette disposition avec les articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour constitutionnelle a répondu par l'affirmative dans son arrêt n° 136/2009 du 17 septembre 2009; qu'il s'ensuit que le Conseil d'État est incompétent pour connaître du recours ».*

Un raisonnement identique a été suivi par la Commission dans son avis n° 2011-313 du 10 octobre 2011.

De la même manière, la Commission estime que lorsque les commissions de nomination agissent dans le cadre de leur compétence de nomination, les actes qu'elles prennent ne relèvent pas de la compétence du Conseil d'État, au sens de l'article 14 des lois coordonnées précitées.

Par conséquent, dans la mesure où les commissions de nomination ne peuvent être considérées comme une autorité administrative au sens de l'article 14, § 1<sup>er</sup>, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et dans la mesure où les actes pris par elles dans le cadre de la procédure de

nomination des huissiers n'entrent pas dans le champ de compétence du Conseil d'Etat au sens de l'article 14, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, des lois coordonnées précitées, la Commission n'est pas compétente pour connaître de la demande d'avis.

Bruxelles, le 5 novembre 2024.

S. JOCHEMS  
Secrétaire

L. DONNAY  
Président