



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section publicité de l'administration

9 février 2023

AVIS n° 2023-18

Concernant une demande d'avis sur l'application de la loi du
11 avril 1994

(CADA/2023/13)

1. Aperçu

Par une lettre envoyée par un courriel du 1^{er} février 2023, X, administrateur-délégué de la personne morale Myrights & Duties s'adresse à la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration, ci-après : la Commission, afin d'obtenir un avis. Cette lettre est rédigée comme suit :

« La personne morale Myrights & Duties est une association de droit belge enregistrée à la Banque Carrefour des Entreprises (BCE) sous le numéro : 0790.918.501. Elle offre une aide juridique aux personnes vivant en Belgique. Dans ce cadre, elle doit souvent demander, auprès de l'administration (office des étrangers – Service publicité) une copie du dossier administratif de personnes physiques que assister juridiquement.

Nous vous consultons afin d'obtenir un avis sur la capacité d'une personne morale d'agir en qualité de mandataire, au nom et pour le compte d'un mandant, personne physique, conformément aux dispositions du Code civil relatives au mandat (notamment les articles 1984 et svts), de celles relatives à la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration ainsi que celles relatives Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016.

Dans le cadre de nos activités statutaires, nous avons obtenu le mandat de plusieurs usagers afin de consulter leur dossier auprès de l'Office des étrangers (OE) et de leur apporter l'aide juridique nécessaire pour la régularisation de leur séjour en Belgique ou les conseils quant à leur situation administrative. Nous avons donc adressé plusieurs demandes à l'Office des étrangers (service publicité) afin d'obtenir le dossier administratif de certaines personnes physiques. A ces demandes, nous avons joint :

- une copie d'un mandat signé par la personne physique concerné,
- une copie de la carte d'identité, du titre de séjour ou du passeport des personnes concernées.

En date du 17.11.2022, le service publicité de l'Office des étrangers nous répondit en ces termes :

"Bonjour,

Nous accusons réception de votre demande ci-après. Cependant, nous ne pouvons y répondre favorablement en l'état. En effet, nous avons besoin de :

- la copie recto-verso de la carte d'identité (e-ID) de la personne requérante.*
- La copie de la carte d'identité de la personne représentant le requérant.*
- Un mandat qui doit être écrit et clairement formulé (indiquer pourquoi un mandat est donné par exemple « destiné au service Publicité de l'administration »), et signé par les deux personnes (le requérant et son représentant).*

Remarque : Un mandat ne peut être donné qu'à une personne physique (pas à une asbl, mais nominativement).

Remarque : Lors de l'utilisation de l'e-ID, nous recommandons fortement de barrer la copie de l'e-ID, y note le destinataire (« OE ») et en indique la finalité (« Publicité de l'administration »).

Vous pouvez nous envoyer ces documents par retour de ce mail.

Merci de votre compréhension".

Nous avons contesté l'interprétation faite par ledit service des textes légaux applicables. Malgré nos nombreux mails de contestation, le service publicité de l'OE a réitéré sa réponse et a refusé l'accès au dossier de l'usagère comme demandé et tel que cela était mentionné dans le mandat délivré par l'usagère. Pour un dossier urgent, nous avons dû établir une nouvelle convention pour indiquer une personne physique en qualité de mandataire afin d'obtenir copie du dossier administratif. Les autres demandes n'ont pas connu de suite favorable car le mandant est établi au nom de la personne morale.

Considérant que l'article 1984 du code civil stipule que « *le mandat ou la procuration est un acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant et en son nom* »;

Que le 29 avril 1988, la Cour de cassation établit cette définition en reprenant la même notion de la personne sans en exclure les personnes physiques.

Que dans son arrêt du 18/06/2015, la Cour d'appel de Liège a considéré que les services de police sont considérés comme des mandataires tacites d'un chauffeur de tracteur en panne sur la route, de sorte que ces services étaient en mesure de faire appel à des services de dépannage, que les frais de dépannages incombent au chauffeur du tracteur et à la société pour laquelle il travaille (*Cour d'appel de Liège (13^e ch.) 18 juin 2015*).

De même, dans son arrêt du 17/02/2017, la Cour d'appel de Bruxelles a qualifié de contrat de mandat un contrat dans lequel une société de management confie la gestion des aspects commerciaux de son activité à une société anonyme (*Cour d'appel de Bruxelles, 17/02/2017, R.D.C 2017*).

Qu'au regard de tous ces éléments, les personnes morales sont admises à avoir la qualité de mandataire. La Cour de cassation a clairement affirmé, dans un arrêt du 24/03/2016, qu'un agent d'exécution, qui accomplit un acte juridique au compte d'un tiers sur le fondement d'un contrat, peut-être une personne morale ou une personne physique (*Cass.24/03/2016, Pas., 2016/3, pp. 734-736*).

Constatant également que dans la pratique, les sociétés d'assurance ainsi que les sociétés immobilières sont admises à accomplir des actes juridiques au compte de personnes physiques sur la base d'un contrat de mandat ou de procuration, que nous ne comprenons pas qu'une association qui offre des services juridiques à des personnes physiques et qui dispose de la personnalité juridique ne soit pas admise à accéder aux données personnelles d'une usagère ou d'un usager lorsque cette association apporte la preuve d'un mandat écrit par lequel l'usagère/usager donne, de façon expresse, compétence à cette association d'accéder à ses données personnelles auprès de l'administration.

Nous considérons donc que le refus de donner accès au dossier administratif d'une personne physique à une personne morale, détentrice d'un mandat formel, est sans fondement juridique et discriminatoire en comparaison des personnes morales exerçant une activité professionnelle d'une autre nature.

Par conséquent, nous souhaitons obtenir votre avis afin de reconnaître le caractère illégal de l'obstacle du service publicité de l'Office des étrangers et le frein que constitue cet obstacle sur les droits des personnes concernées. »

2. Irrecevabilité de la demande d'avis

L'article 8 de la loi du 11 avril 1994 'relative à la publicité de l'administration' prévoit les trois cas dans lesquels la Commission peut émettre un avis.

Le premier cas est celui dans lequel un demandeur rencontre des difficultés pour obtenir la consultation ou la correction d'un document administratif. Dans cette hypothèse, il peut adresser à l'autorité administrative fédérale concernée une demande de reconsidération. Au même moment, il doit demander à la Commission d'émettre un avis (article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994). La présente demande d'avis ne concerne pas cette hypothèse dès lors qu'elle concerne une question générale et non pas un cas concret, en l'occurrence la validité d'un mandat donné à une personne morale afin d'accomplir des démarches administratives. Du reste, la procédure qui doit être respectée (saisine simultanée de la Commission) n'a pas non plus été suivie.

Le deuxième cas est celui dans lequel une autorité administrative fédérale souhaite consulter la Commission sur l'interprétation générale de l'application de la législation relative à la publicité de l'administration (article 8, § 3, de la loi du 11 avril 1994). La demanderesse n'étant pas une

autorité administrative fédérale, cette disposition ne trouve pas à s'appliquer.

Le troisième cas est celui dans lequel la Commission peut, d'initiative, émettre des avis sur l'application générale de la loi relative à la publicité de l'administration (article 8, § 4, de la loi du 11 avril 1994). Cette troisième hypothèse ne correspond pas non plus à la présente situation.

En conclusion, la Commission estime que la demande est irrecevable.

Bruxelles, le 9 février 2023.

F. SCHRAM
Secrétaire

L. DONNAY
Président