



Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs

Section publicité de l'administration

6 juin 2025

AVIS n° 2025-71

Concernant les compétences de la Commission dans les
matières d'état civil régies par les autorités locales

(CADA/69/2025)

Mots-clés : Commune de Nivelles – Question sur l'interprétation du
champ d'application de la loi du 11 avril 1994 - Art. 8, § 3

1. Aperçu

1.1. Par un courriel du 24 avril 2025, la Ville de Nivelles adresse à la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration (ci-après : la Commission) la question suivante :

« Dans les cas où nous refusons une demande d'accès par un tiers à des informations issues des registres de population/RN ou à des actes d'État civil/BAEC, notamment pour des demandes généalogiques, si le demandeur souhaite faire un recours, est-ce que ce recours s'effectuerait auprès de la CADA fédérale ? »

1.2. A la demande du secrétariat de la Commission, la Ville de Nivelles a précisé les contours de sa demande comme suit :

*« Ma question concerne les demandes d'accès à des informations issues des registres de population ou d'actes d'État civil à des fins **généalogiques** pour lesquelles je me base principalement sur ces cadres légaux-ci:*

- *RGPD*
- *Actes d'État civil*
 - *Code civil, notamment:*
 - *Article 28*
 - *Article 29*
 - *Arrêté royal du 11 novembre 2024 relatif à la détermination d'une liste limitative d'intérêts légitimes visée à l'article 29, § 1er/2, alinéa 1er, 3° en 4°, de l'ancien Code civil ainsi que la façon dont ces intérêts légitimes peuvent être prouvés ;*
 - *Article 79*
 - *Loi du 13 septembre 2023 portant des dispositions diverses en matière de modernisation de l'état civil ;*
 - *Arrêté royal du 17 mars 2021 relatif aux recherches à des fins généalogiques dans les actes de l'état civil et accordant l'accès à la BAEC aux Archives générales du Royaume et Archives de l'État (arrêté d'exécution de la loi du 21 décembre 2018) ;*

- Loi du 18 juin 2018 portant dispositions diverses en matière de droit civil et des dispositions en vue de promouvoir des formes alternatives de résolution des litiges.
- **Registres de population**
 - Loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques;
 - Arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif à la communication des informations contenues dans les registres de la population et dans le registre des étrangers ;
 - Arrêté royal du 5 janvier 2014 modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif à la communication des informations contenues dans les registres de la population et dans le registre des étrangers
 - Arrêté royal du 7 mars 2024 modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif à la communication des informations contenues dans les registres de la population et dans le registre des étrangers, concernant la recherche d'héritiers
 - *précisément article 10 ter de l'arrêté royal du 7 mars 2024 :
"La demande d'obtention d'informations issues des registres clôturés dans le cadre de la généalogie successorale doit être adressée à l'officier de l'état civil, au moyen d'une requête motivée. La requête doit être introduite sous peine d'irrecevabilité par l'instance chargée par la loi de la mission légale pour laquelle la recherche de généalogie successorale est nécessaire, ou par son sous-traitant ; auquel cas, la demande doit être accompagnée d'un mandat spécial clair et exprès. La requête mentionne clairement la législation applicable encadrant la mission légale et les données nécessaires à cet effet, ainsi que les éléments essentiels du traitement de données"*

○ Les instructions du SPF Intérieur

En fait, ma question est très théorique, nous n'avons pas de demandeur qui souhaiterait faire un recours. J'encadre les demandes d'informations tirées des actes d'État civil et des registres de population à des fins généalogiques en les passant au Collège communal pour acter de la décision et des motivations de celle-ci, mais en cas de refus car la législation nous interdirait la communication, j'aimerais être certaine de communiquer au demandeur la bonne instance de recours par soucis de transparence:

- *Est-ce la CADA fédérale ?*
- *Est-ce la CADA wallonne ?*
- *Ou est-ce :*
 - *le Ministère de l'Intérieur pour les registres de population/RN*
 - *le Ministère de la Justice pour les actes d'État civil/BAEC ?*

J'ai d'ailleurs également posé la question à l'Union des Villes et des Communes Wallonnes ».

2. Recevabilité de la question

En vertu de l'article 8, § 3, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (ci-après : la loi du 11 avril 1994), la Commission peut être consultée par une instance administrative.

Partant, la question est recevable.

3. Traitement de la question

3.1. Le cadre constitutionnel et législatif

3.1.1. L'article 32 de la Constitution consacre le droit d'accès aux documents administratifs et se lit comme suit :

« Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 ».

Cet article contient une règle répartitrice de compétence. Il prévoit que chaque législateur est compétent pour réglementer de manière générale la publicité applicable à une administration en ce qui concerne ses propres services et instances.

A cet égard, la section de législation du Conseil d'Etat a précisé que :

« [C]haque niveau de pouvoir est compétent pour établir une réglementation générale relative à la publicité de l'administration – réglementation tendant tout particulièrement à déterminer les modalités concrètes d'exercice du droit d'accès aux documents administratifs consacré par l'article 32 de la Constitution –, en ce qui concerne ses propres institutions et celles dont il lui appartient de régler l'organisation. Il y a lieu de préciser que la compétence que détient ainsi un niveau de pouvoir de régler de manière générale la publicité de l'administration dans ses propres institutions et dans celles dont il lui appartient de régler l'organisation, s'étend normalement à tous les actes ou domaines d'activités desdites institutions, quels qu'ils soient et à quelque matière qu'ils se rapportent.

En réglant l'accès aux documents administratifs dans la sphère de compétence qui est la sienne, une autorité à notamment le pouvoir de déterminer les exceptions dont elle estime devoir assortir le droit d'accès à ces documents. Cependant, un régime particulier de répartition des compétences entre l'Etat, les communautés et les régions résulte de l'article 32 de la Constitution, en ce qui concerne les exceptions au droit d'accès aux documents administratifs qui sont justifiées par des motifs tenant à la protection d'intérêts déterminés : selon ce régime, chaque niveau de pouvoir est compétent – et seul compétent – pour fixer les exceptions au droit d'accès aux documents administratifs qui sont justifiées par des motifs tenant à la protection d'intérêts qui relèvent de ses compétences propres, ces exceptions étant applicables à toutes les institutions qui détiennent de tels documents, quel que soit le niveau de pouvoir duquel elles relèvent »¹.

¹ C.E. (sect. lég.), avis n° 38.943/2/V, 5 septembre 2005 sur un avant-projet, devenu le décret du 16 mars 2006 modifiant le décret du 27 mai 2004 relatif au Livre Ier du Code wallon de l'Environnement pour ce qui concerne le droit d'accès du public à l'information en matière d'environnement, pp. 4 et 5.

3.1.2. Ce faisant, l'article 32 précité confère aux différents législateurs tant le pouvoir de déterminer les règles générales de procédure pour l'accès aux documents administratifs, que celui de prévoir des exceptions à ce droit fondamental. Pour déterminer quel niveau de pouvoir détient la compétence de fixer des règles de procédure et/ou des motifs d'exception, il convient de se baser sur la distinction entre compétence organique et compétence matérielle.

La section de législation du Conseil d'Etat précise en ce sens que :

« [I]l résulte tant de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage que de celle de la section de législation du Conseil d'Etat que chaque autorité est compétente pour déterminer les modalités générales de la publicité de l'administration en ce qui concerne ses propres services et organismes ainsi que les personnes morales dont elle peut régler l'organisation (le critère dit organique).

En revanche, en ce qui concerne les motifs d'exceptions, il ressort des travaux préparatoires de l'article 32 de la Constitution que le constituant a voulu prévoir un régime dérogatoire de répartition des compétences.

[...] le Conseil d'Etat, se basant sur ces travaux préparatoires a toujours interprété l'article 32 de la Constitution en ce sens qu'il appartient à chacun des différents législateurs de fixer, dans le cadre de sa compétence matérielle, les motifs d'exception valant pour toutes les autorités administratives, et donc également pour des autorités administratives autres que celles qui relèvent de la compétence du législateur concerné (le critère dit matériel) »².

Par conséquent, il ressort de cette interprétation que :

- le critère organique implique qu'un législateur est habilité à fixer des règles (générales) de publicité pour ses propres services et instances ainsi que pour les services et institutions dont il peut régler l'organisation ;

² C.E. (sect. lég.), avis n° 39.823/3 du 28 février 2006 portant sur un avant-projet de loi devenu la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

- le critère matériel implique que tout législateur peut prévoir des motifs d'exception dans le cadre de ses compétences matérielles, dont doivent tenir compte tous les services et instances, qu'ils relèvent de la compétence organique de ce législateur ou non.

3.1.3. A l'origine, le législateur fédéral a exercé sa compétence pour réglementer la publicité de l'administration dans la loi du 11 avril 1994 précitée ainsi que dans la loi du 12 novembre 1997. La première s'applique aux instances administratives fédérales alors que la seconde s'appliquait aux instances administratives provinciales et communales.

Cependant, en 2001, l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi du 8 août 1980) a été modifié de telle sorte que les régions sont devenues compétentes pour « *la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales* » et donc pour fixer les règles de procédure applicables à l'accès aux documents administratifs détenus par une instance administrative locale.

Le législateur fédéral n'a conservé de compétence que dans la mesure où les compétences en matière d'organisation et de fonctionnement des provinces et des communes n'ont pas été transférées aux régions.

Cela signifiait que les dispositions générales de la loi fédérale du 12 novembre 1997 fixant la procédure applicable pour les demandes d'accès aux documents administratifs détenus par des institutions locales ne restaient d'application que dans les hypothèses où ces dernières agissaient dans le cadre la compétence organique résiduelle de l'Etat fédéral.

3.1.4. Par une loi du 12 mai 2024³, la situation a été quelque peu modifiée. A présent, la loi du 12 novembre 1997 est abrogée et les instances administratives provinciales et communales se retrouvent directement soumises à la loi du 11 avril 1994, mais toujours et uniquement dans la mesure où elles agissent dans le cadre d'une compétence organique détenue par l'Etat fédéral⁴.

³ La loi du 12 mai 2024 modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et abrogeant la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes.

⁴ Le nouvel article 1er de la loi du 11 avril 1994 se lit de la manière suivante :
« Article 1. La présente loi s'applique :

3.2. Les compétences fédérales

3.2.1. Dans ce contexte, l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit que les régions sont compétentes pour ce qui suit :

« VIII. En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés :

1^o la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales et des collectivités supracommunales, à l'exception :

- des règles inscrites dans la loi communale, la nouvelle loi communale, la loi électorale communale, la loi organique des centres publics d'aide sociale, la loi provinciale, le Code électoral, la loi organique des élections provinciales et la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux en vertu de la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la nouvelle loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux, telle que modifiée par la loi spéciale du 19 juillet 2012;

- des règles inscrites dans les articles 5, 5bis, 70, 3^o et 8^o, 126, deuxième et troisième alinéa, et le titre XI de la loi provinciale;

- des règles inscrites dans les articles 125, 126, 127 et 132 de la nouvelle loi communale, dans la mesure où elles concernent les registres de l'état civil;

- de l'organisation de et de la politique relative à la police, en ce compris l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale, et aux services d'incendie;

- des régimes de pension du personnel et des mandataires.

[...] »⁵.

3.2.2. Il peut être déduit de la lecture de cette disposition qu'en principe les régions sont compétentes pour la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions locales, sous réserve de l'organisation et du fonctionnement des aspects suivants :

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.

Pour l'application de la présente loi, on entend par :

1^o instance administrative :

[...]

b) les provinces et les communes, lorsqu'elles exercent des compétences fédérales ;

[...] ».

⁵ La Commission souligne.

- les élections ;
- les registres de l'état civil ;
- la police et les services d'incendie ;
- le régime des pensions du personnel et des mandataires.

3.2.3. Cela signifie que dans ces quatre domaines, la compétence organique n'a pas été transférée aux régions mais est demeurée fédérale. En effet, l'article 6, 1^{er}, VIII, 1^o, précité ne prévoit pas seulement des exceptions au niveau de la compétence matérielle mais, telle qu'elle est formulée, cette disposition fait porter l'exception tant sur « *la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement* » des matières énumérées.

D'ailleurs, à l'occasion de l'adoption de la loi du 12 mai 2024 précitée, le Conseil d'Etat, section de législation a apporté les précisions suivantes :

« Il doit être tenu compte tout particulièrement à cet égard de ce que certaines autorités administratives décentralisées, spécialement celles des provinces, des collectivités supracommunales, des communes, des agglomérations et des fédérations de communes, peuvent également agir, pour bon nombre de leurs missions, en qualité d'organes déconcentrés de l'autorité fédérale, ainsi que le confirme l'article 6, § 1^{er} VIII, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' »⁶.

3.3. La tenue des registres de l'Etat civil

3.3.1. L'article 6, 1^{er}, VIII, 1^o, précité prévoit, en son troisième tiret, que les régions se voient transférer « *la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales et des collectivités supracommunales* » sous réserve « *des règles inscrites dans les articles 125, 126, 127 et 132 de la nouvelle loi communale, dans la mesure où elles concernent les registres de l'état civil* ».

⁶ C.E. (sect. lég.), avis n° 72.732/2 du 30 janvier 2023 portant un avant-projet de loi devenu la loi du 12 mai 2024 modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et abrogeant la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes, p. 4.

Ces articles se lisent comme suit :

« Article 125. Le collège des bourgmestre et échevins est chargé de la tenue des registres de l'état civil.

Le bourgmestre, ou un échevin désigné à cet effet par le collège, remplit les fonctions d'officier de l'état civil et est particulièrement chargé de faire observer exactement tout ce qui concerne les actes et la tenue des registres.

En cas d'empêchement de l'officier délégué, il sera remplacé momentanément par le bourgmestre, échevin ou conseiller, dans l'ordre des nominations respectives.

Article 126. Le bourgmestre et l'officier de l'état civil peuvent, chacun en ce qui le concerne, déléguer à des agents de l'administration communale:

1° la délivrance d'extraits ou copies d'actes autres que des actes de l'état civil;

2° la délivrance d'extraits des registres de population et de certificats établis en tout ou en partie d'après ces registres;

3° la légalisation de signatures;

4° la certification conforme de copies de documents.

Cette faculté vaut pour les documents destinés à servir en Belgique ou à l'étranger, à l'exception de ceux qui doivent être légalisés par le Ministre des Relations extérieures ou par le fonctionnaire qu'il délègue à cette fin.

La signature des agents de l'administration communale délégués tant en vertu du présent article que de l'article 45 du Code civil devra être précédée de la mention de la délégation qu'ils auront reçue.

L'officier de l'état civil peut également déléguer à des agents de l'administration communale la réception des significations, des notifications et des remises des décisions en matière d'état des personnes.

Article 127. Pour la tenue des actes de l'état civil, le Roi peut, lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et après avoir pris l'avis de la députation permanente, diviser le territoire de la commune en districts dont il fixe les limites.

Dans chaque district, les actes de l'état civil sont dressés et les registres conservés dans un local qui est spécialement affecté à cette destination.

(Dans le cas où des organes territoriaux intracommunaux ont été créés conformément à l'article 41 de la Constitution, les districts de l'état civil se confondent automatiquement avec lesdits organes – Loi du 19 mars 1999, art. 3).

Les tables annuelles et décennales sont dressées séparément pour chaque district et communiquées, en copie, à chacun des autres districts.

Lorsque les fonctions d'officier de l'état civil sont déléguées, le collège peut, par dérogation à l'article 126, les confier à un ou plusieurs échevins dont chacun aura compétence pour un ou plusieurs districts.

[...]

Article 132. Le collège des bourgmestre et échevins veille à la garde des archives, des titres et des registres de l'état civil; il en dresse les inventaires en double expédition, ainsi que des chartes et autres documents anciens de la commune, et empêche qu'aucune pièce ne soit vendue ou distraite du dépôt ».

Il ressort de la lecture de ces dispositions que la compétence résiduelle de l'Etat fédéral en matière d'état civil est manifestement organique, dans la mesure où l'Etat fédéral détermine notamment, au sein des entités locales, qui est compétent pour remplir la fonction d'officier d'état civil ainsi que les conditions dans lesquelles l'exercice de cette fonction peut être délégué. L'Etat fédéral conserve également la compétence de diviser le territoire d'une entité locale en districts, pour la tenue des actes de l'état civil. Enfin, il détermine qui, au sein de l'entité locale, est compétent pour assurer la tenue des archives des actes de l'état civil.

3.3.2. Au vu de ce qui précède, le législateur fédéral peut régler l'accès aux documents administratifs dans le cadre de sa compétence organique, à l'égard des instances concernées, en ce compris les instances administratives provinciales et communales lorsqu'elles agissent dans le cadre de cette compétence organique demeurée fédérale et, par conséquent, également en ce qui concerne la tenue des registres de l'état civil.

3.3.3. Partant, la CADA fédérale est compétente pour connaître des difficultés rencontrées par les citoyens lorsqu'ils sollicitent l'accès aux documents administratifs détenus par les pouvoirs locaux, lorsque ces derniers agissent dans le cadre de ces matières.

3.4. Législations spécifiques

3.4.1. Il existe toutefois une limite à la compétence d'avis de la Commission et celle-ci tient en l'existence ou non d'une *lex specialis*.

En effet, la loi du 11 avril 1994 est une loi générale fixant le régime de base de l'accès aux documents administratifs au niveau fédéral (« *lex generalis* ») mais ne constitue pas la seule législation régissant cet accès. Il y a lieu de rappeler à cet égard que l'article 32 de la Constitution n'impose pas que les conditions et dérogations au droit fondamental d'accès soient édictées par un texte législatif unique (voy. not. en ce sens l'avis n° 2025-28 du 13 mars 2025).

3.4.2. En vertu du principe « *lex specialis derogat lex generalis* », une disposition législative spécifique prévaut en principe sur les dispositions générales de la loi du 11 avril 1994.

Cependant, toute législation spécifique ou postérieure au régime général n'est pas considérée comme un droit d'accès distinct et dérogatoire à celui-ci. Pour qu'il y ait une *lex specialis*, les dispositions spécifiques doivent élaborer un régime de publicité suffisamment complet qui puisse fonctionner de manière autonome et cohérente.

3.4.3. En l'espèce, la Ville de Nivelles évoque différentes législations applicables à la production de documents administratifs dans le cadre de sa question.

3.4.4. En matière d'actes de l'état civil :

- les articles 28, 29 et 79 du Code civil (ancien) précités ;
- l'arrêté royal du 11 novembre 2024 précité ;
- la loi du 13 septembre 2023 précitée ;
- l'arrêté royal du 17 mars 2021 précité ;
- la loi du 18 juin 2018 précitée.

Ces dispositions fixent les conditions dans lesquelles l'officier de l'état civil remet l'extrait demandé au demandeur qui témoigne d'un intérêt légitime. Ces dispositions n'organisent pas un régime autonome et cohérent ni n'envisagent la possibilité de recours spécifique en cas de refus ou de silence de l'administration.

Partant, elles ne peuvent être qualifiées en tant que telles de *lex specialis* qui dérogerait aux dispositions de la loi du 11 avril 1994.

La Commission est donc compétente, en vertu de la compétence organique de l'Etat fédéral en cette matière, pour connaître des demandes d'accès introduites sur la base de ces dispositions.

3.4.5. En matière de registres de la population :

- la loi du 19 juillet 1991 précitée ;
- l'arrêté royal du 16 juillet 1992 précité ;
- l'arrêté royal du 5 janvier 2014 précité ;
- l'arrêté royal du 7 mars 2024 précité.

Ces dispositions fixent les conditions dans lesquelles la commune peut donner accès à certaines données contenues dans les registres de la population ou corriger des informations erronées sur demande du citoyen. Ces dispositions n'organisent pas un régime autonome et cohérent ni n'envisagent la possibilité de recours spécifique en cas de refus ou de silence de l'administration.

Partant, elles ne peuvent être qualifiées en tant que telles de *lex specialis* qui dérogerait aux dispositions de la loi du 11 avril 1994.

La Commission est donc compétente, en vertu de la compétence organique de l'Etat fédéral en cette matière, pour connaître des demandes d'accès introduites sur la base de ces dispositions.

Bruxelles, le 6 juin 2025,

S. JOCHEMS
Secrétaire

L. DONNAY
Président