



Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs

Section publicité de l'administration

2 mars 2026

AVIS n° 2026-46

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

(CADA/211/2025)

Mots-clés : Chambre des Notaires de Liège – Question sur la valeur d'une
procuration spéciale authentique dans le cadre de l'obtention de
documents sur la base de la loi du 11 avril 1994

1. Aperçu

1.1. Par un courriel du 23 décembre 2025, la Chambre des notaires de Liège 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 :

« En sa qualité d'entité, la Chambre souhaite obtenir votre avis sur une question rencontrée dans la pratique : certaines autorités communales refusent de délivrer des documents administratifs à des mandataires munis d'une procuration spéciale établie en la forme authentique, au motif que seuls les intéressés directs seraient habilités à en prendre possession.

Or, pour assurer la sécurité juridique à laquelle nous sommes particulièrement attachés, il importe de clarifier la portée des procurations authentiques que nous établissons, en particulier lorsqu'elles visent à autoriser un mandataire à solliciter la remise de documents administratifs auprès de diverses autorités publiques.

Dans cette perspective, nous vous serions reconnaissants de bien vouloir nous faire part de votre analyse sur ce point, notamment au niveau des organes communaux.

A toutes fins utiles, nous vous joignons l'avis rendu par la Commission wallonne d'accès aux documents administratifs, en sa séance du 9 décembre 2025, qui s'est estimée non compétente sur cette question ».

1.2. Par un courriel du 2 janvier 2025, la Commission interroge la Chambre des Notaires sur le cadre légal entourant sa question.

1.3. Par un courriel du 4 février 2026, la Chambre des Notaires répond de la manière suivante :

« Je me permets de revenir vers vous après avoir obtenu les informations pertinentes. Je vous présente dès lors mes excuses pour le délai de réponse.

Les faits sont les suivants :

Une personne consulte un notaire, avant un départ prolongé à l'étranger, dans le but de désigner un mandataire pour, en son nom et pour son compte, obtenir des documents administratifs auprès d'autorités étatiques (commune, région, etc.). Afin de conférer force exécutoire et force probante à ce mandat de droit commun (art. 1984 et s. anc. C. civ.), ladite procuration est reçue en la forme authentique par le notaire (art. 1er et 19 Loi de Ventôse).

Lorsque le mandataire se présente, muni de sa procuration authentique régulière, auprès de l'autorité communale en vue de récupérer des documents personnels du mandant, il se voit opposer une fin de non-recevoir sous prétexte que seule la partie mandante peut retirer ces documents. A toutes fins utiles, je vous précise qu'il ne s'agissait pas de documents couverts par une exigence de personnalité, ne pouvant faire l'objet d'un mandat (art. 497/2 anc. C. civ.).

Recevant fréquemment ce type de procuration, il est important que nous puissions déterminer si le refus d'une autorité, communale ici, est régulière ou non sur la base de la loi de 1994, pour informer au mieux les citoyens qui nous consultent sur l'opposabilité aux tiers d'une procuration reçue par notre ministère ».

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.

Ainsi que cela ressort de la pratique d'avis constante de la Commission, la Chambre des notaires de Liège doit être considérée comme une instance administrative entrant dans le champ d'application de la loi du 11 avril 1994 (voy. not. en ce sens les avis n° 2025-43 du 3 avril 2025 et n° 2015-53 du 27 juillet 2015).

Partant, la question est recevable.

3. Traitement de la question

3.1. Remarque liminaire

A défaut de précision complémentaire de la part de l'instance administrative, la Commission se limitera, dans son avis, à rappeler les principes généraux du régime de transparence administrative applicables à la question.

3.2. Compétence de la Commission

3.2.1. Si la Chambre des notaires de Liège est bien une instance administrative fédérale au sens de l'article 8, § 3, précité, l'objet de sa question se situe toutefois à la frontière entre la compétence de la Commission et de celle de la Commission d'accès aux documents administratifs de la Région wallonne.

En effet, ainsi que l'a déjà rappelé la Commission à plusieurs reprises (voy. notamment l'avis n° 2025-71 du 12 juin 2025), l'article 32 de la Constitution consacrant le droit d'accès aux documents administratifs contient une règle répartitrice de compétence qui veut 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.

3.2.2. En 2001, l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, 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.

3.2.3. 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° 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° et 8°, 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.

[...] ».

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 :

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

La CADA fédérale est uniquement compétente pour connaître des difficultés rencontrées par les citoyens lorsqu'ils sollicitent l'accès aux documents administratifs détenus par les pouvoirs locaux dans l'hypothèse où ces derniers agissent dans le cadre de ces matières.

Partant, le présent avis ne concerne que les documents établis ou détenus par les autorités communales dans la mesure où elles agissent dans le cadre de ces quatre compétences.

3.3. Législations spécifiques

3.3.1. Il existe une autre 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 Commission est exclusivement compétente pour se prononcer sur le régime fixé par la loi du 11 avril 1994.

Cette dernière 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).

3.3.2. 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.

3.3.3. En l'espèce, la Chambre des notaires de Liège ne précise pas si les demandes d'accès aux documents administratifs qu'elle vise se fondent ou non sur des dispositions spécifiques qui, si elles sont suffisamment complètes et précises, pourraient constituer une *lex specialis* et déroger aux dispositions de la loi du 11 avril 1994.

Le présent avis de la Commission vaut donc uniquement pour les documents administratifs dont l'accès n'est pas régi par une *lex specialis*.

3.4. Examen de la question

3.4.1. L'article 32 de la Constitution et la loi du 11 avril 1994 consacrent le principe du droit d'accès à tous les documents administratifs.

Ce droit ne peut être refusé que lorsque l'intérêt requis pour l'accès à des documents à caractère personnel fait défaut ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente.

Seuls les motifs d'exception prévus par la loi peuvent être invoqués et doivent par ailleurs être interprétés de manière restrictive (voy. not. Cour constitutionnelle, arrêt n° 167/2018 du 29 novembre 2018, considérants B.7.2 et B.12.2).

3.4.2. Le mandat est défini en ces termes par l'article 1984 de l'ancien code civil :

« 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.

Le contrat ne se forme que par l'acceptation du mandataire ».

3.4.3. Aucune disposition de la loi du 11 avril 1994 ne s'oppose à ce que l'accès à des documents administratifs soit sollicité par une personne agissant au nom et pour le compte d'une autre, dans le cadre d'un mandat.

De la même manière, la Commission admet très régulièrement qu'un avocat sollicite et obtienne l'accès aux documents administratifs de son client et a déjà admis qu'un syndicat pouvait être investi d'un mandat valide (voy. en ce sens l'avis n° 2019-66 du 25 juillet 2019).

3.4.4. Par conséquent, et pour autant que le mandat soit établi selon les formes prescrites, rien ne s'oppose à ce qu'un mandataire sollicite, au nom et pour le compte de son mandant, l'accès à des documents administratifs.

L'autorité communale confrontée à une telle sollicitation est donc tenue de répondre favorablement à la demande d'accès aux documents

administratifs, à moins qu'elle n'invoque et ne motive de manière adéquate et concrète, le recours à l'un des motifs d'exceptions prévus par la loi.

Bruxelles, le 2 mars 2026,

S. JOCHEMS
Secrétaire

L. DONNAY
Président