



Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs

Section publicité de l'administration

14 mars 2024

AVIS n° 2024-29

Concernant le refus de donner accès à des documents
administratifs relatifs à une inscription au registre national

(CADA/2024/27)

Mots-clés : Commune de Saint-Gilles – Registre de l'état civil – Compétence
de la Commission – Silence de l'administration

1. Aperçu

1.1. Par un courriel du 31 octobre 2023, Maître Nathan Mouraux, agissant pour le compte de son client, X, contacte la Commune de Saint-Gilles au sujet d'un problème d'inscription au registre national.

Il semble que celle-ci a décidé unilatéralement de modifier le prénom de Monsieur Saeed pour le faire correspondre avec le prénom repris sur le certificat de naissance de sa fille, tel qu'établi par la commune de Jette, avec pour conséquence qu'il revient à Monsieur Saeed de faire modifier, en ce sens, l'ensemble des documents administratifs dont il dispose déjà.

1.2. Par un courriel du 15 novembre 2023, la Commune de Saint-Gilles répond ce qui suit :

« Comme il a été précisé à votre client, dans notre courrier du 13/10/2023, l'identité de Monsieur est composée de 3 prénoms sur son passeport, ainsi que sur la transcription de l'acte de naissance de son premier enfant.

Lors de la naissance de son deuxième enfant, la commune de Jette devait dresser l'acte dans un très court délai. La commune de Jette se voyait dans l'impossibilité de dresser l'acte de naissance du nouveau-né en reprenant l'identité de Monsieur comme mentionnée au registre national.

En effet, Monsieur est déjà identifié dans un acte d'état civil présent dans la BAEC qui reprend son identité complète jordanienne, comme mentionnée dans son passeport.

Nous constatons que l'identité de Monsieur n'a pas été modifiée sur son passeport.

Selon la loi jordanienne, comme le précise également l'ambassade de Jordanie, l'identité d'une personne se compose de son propre prénom, suivi du prénom du père, de celui du grand-père et d'un nom de famille.

A la demande de la commune de Jette, l'identité de Monsieur a été corrigée au registre national en vue de correspondre à son identité jordanienne, afin de permettre à la commune de Jette d'établir l'acte de naissance de son deuxième enfant et suite à la demande expresse de la mère de l'enfant ».

1.3. Par un courriel du 8 janvier 2024, le demandeur sollicite alors de la Commune de Saint-Gilles qu'elle lui communique une copie des documents administratifs sur la base desquels elle a décidé de modifier le prénom de Monsieur Saeed.

Dans le cadre de sa demande, le demandeur sollicite notamment les documents suivants :

- les actes d'état civil concernés ;
- les échanges avec la commune de Jette au sujet de cette modification.

1.4. N'ayant obtenu aucune autre réaction à sa requête, le demandeur introduit auprès de la Commune de Saint-Gilles, par un courriel du 19 février 2024, une demande de reconsidération de sa décision de refus implicite.

1.5. 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. 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 à la Commune de Saint-Gilles 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

3.1. La Commission doit, avant tout, vérifier si la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes (ci-après : loi du 12 novembre 1997) s'applique, dès lors que cette question a une incidence directe sur sa propre compétence.

3.2. L'article 32 de la Constitution comprend une règle répartitrice de compétences. 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.

Le législateur fédéral a exercé sa compétence pour réglementer la publicité de l'administration dans la loi du 11 avril 1994 et dans la loi du 12 novembre 1997. La première s'applique aux autorités administratives fédérales ainsi qu'à toutes les autorités administratives pour ce qui concerne les motifs d'exception repris à l'article 6, §§ 1^{er} et 2, de cette loi. La seconde, quant à elle, a pour vocation de s'appliquer aux autorités administratives provinciales et communales.

3.3. Toutefois, 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 définir les règles de procédure applicables à une demande d'accès à des documents administratifs auprès d'une administration provinciale ou communale pour les documents administratifs qui sont en sa possession et pour introduire un recours en cas de décision de refus.

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 signifie que la loi du 12 novembre 1997 s'applique uniquement lorsque les communes et les provinces exercent des compétences qui sont demeurées fédérales.

3.4. Dans ce contexte, l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 1^o, de la spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles 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'exception¹ :

- [...] ;
- [...] ;
- *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 ;*
- [...] ;
- [...] ».

En l'espèce, la demande d'accès porte sur des documents établis dans le cadre de l'exercice de compétences toujours confiées au législateur fédéral, de sorte que la loi du 12 novembre 1997 est applicable.

Partant, la Commission est compétente pour connaître de la demande.

3.5. 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).

3.6. Dans la mesure où la Commune de Saint-Gilles n'invoque aucun motif d'exception afin de refuser l'accès aux documents sollicités, motif dont l'application *in casu* serait motivée de manière suffisamment concrète, elle est tenue de divulguer les documents administratifs demandés.

3.3. Enfin, la Commission souhaite rappeler le principe de la publicité partielle sur la base duquel seules les informations présentes dans un document administratif qui tombent sous le champ d'application d'un

¹ La Commission souligne.

motif d'exception peuvent être soustraites à la publicité. Toutes les autres informations contenues dans un document administratif doivent dès lors être divulguées.

Bruxelles, le 14 mars 2024.

Stefan Jochems
Secrétaire

L. DONNAY
Président