Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs

Section publicité de l'administration

18 septembre 2025

AVIS n° 2025-138

Concernant le refus de donner accès à des données statistiques sur l'incarcération des personnes transgenres

(CADA/143/2025)

Mots-clés : SPF Justice – Données statistiques – Document administratif existant

1. Aperçu

1.1. Par un courrier du 9 mai 2025, X prend contact avec le SPF Justice afin d'obtenir la communication des données statistiques suivantes, sur les 10 dernières années (ou pour la période disponible) :

- le nombre de personnes incarcérées qui se sont déclarées comme transgenres à leur entrée en détention ;
- le nombre de personnes incarcérées ayant effectué un changement officiel de sexe ou de prénom pendant leur détention ;
- la répartition, par type d'infraction (classification pénale) des personnes transgenres incarcérées ;
- le régime de détention (quartier hommes/femmes/spécifique) appliqué à ces personnes, le cas échéant.

La demanderesse précise que cette demande concerne uniquement des données statistiques anonymisées et qu'elle ne sollicite en aucun cas l'accès à des données personnelles nominatives.

1.2. Par un courriel du 15 mai 2025, le SPF Justice répond à la demanderesse de la manière suivante :

> *« Nous vous remercions pour votre demande d'information. Une enquête récente menée auprès des services psychosociaux indique qu'au début de l'année 2025, dix-huit personnes détenues dans les établissements pénitentiaires belges s'identifiaient comme étant transgenres, en cours de transition, ou ayant exprimé récemment le souhait d'entamer une transition de genre.*
>
> *En raison de la définition fluide du transgendérisme et de la difficulté de déterminer le moment où il est effectivement question de non-conformité de l'identité de genre d'une personne avec le sexe attribué à cette personne lors de la naissance, il n'existe pas d'enregistrement clair et net et il n'est dès lors pas possible de fournir des chiffres fiables. Les données médicales personnelles en la matière ne sont de toute façon pas introduites dans les banques de données des établissements pénitentiaires (EPI). Il n'est donc pas possible de produire des données structurelles concernant les identités (trans)genrées des personnes détenues ou leurs caractéristiques.*

> *L'affectation d'une personne détenue à une section pour hommes ou pour femmes est effectuée par le directeur général, compte tenu de plusieurs facteurs. Le sexe enregistré de la personne détenue en est un, tout autant que son identité de genre et sa préférence de genre, la possibilité de garantir sa sécurité et son intégrité et celles de ses codétenu(e)s en section ou en cellule, ainsi que l'ordre et la sécurité dans l'établissement et en section.*
>
> *Les personnes transgenres détenues sont en principe incarcérées dans une section correspondant à leur identité de genre vécue intimement, quels que soient leurs caractéristiques sexuelles ou leur sexe enregistré, mais il doit naturellement toujours être tenu compte du maintien de l'ordre au sein de la prison et de la sécurité de la personne détenue même et de son entourage. Cela implique toujours un compromis délicat ».*

1.3. Par un courriel du 15 mai 2025, la demanderesse remercie le SPF Justice pour les informations transmises et rappelle son souhait d'obtenir les types d'infractions ou de crimes pour lesquelles les personnes concernées sont incarcérées ainsi qu'une répartition M to F et F to M.

1.4. Par un courriel du 19 mai 2025, le SPF Justice répond qu'il n'est pas possible de produire des données structurelles concernant les identités (trans)genrées des personnes détenues ou leurs caractéristiques.

1.5. Par un courriel du 20 mai 2025, la demanderesse réitère sa demande, sur la base de l'article 32 de la Constitution et de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (ci-après : la loi du 11 avril 1994).

1.6. Par un courriel du 23 mai 2025, le SPF Justice répond de la manière suivante :

> « *J'ai pris contact avec le service R&D mais l'info que vous demandez on n'est pas dans une banque de donnée et ce n'est pas possible de le consulter* […] ».

1.7. Par un courriel du 24 mai 2025, la demanderesse rappelle au SPF Justice de son obligation, conformément à la loi du 11 avril 1994, de l'informer du fait qu'il ne dispose pas du document demandé et de la rediriger, le cas échéant, vers l'autorité compétente.

1.8. Par des courriels du 3 et 25 juin 2025, la demanderesse réitère à nouveau sa demande.

1.9. Par un courriel du 1er juillet 2025, la Ministre de la Justice répond de la manière suivante :

> « *La loi relative à la publicité de l'administration du 11 avril 1994 prévoit en son article 4, §1 :*
>
> *«* Le droit de consulter un document administratif d'une instance administrative et de recevoir une copie du document consiste en ce que chacun, selon les conditions prévues par la présente loi, peut prendre connaissance sur place de tout document administratif, obtenir des explications à son sujet et en recevoir communication sous forme de copie*. »*
>
> *Le principe de publicité passive concerne des documents existants. Les dispositions de la loi de 1994 ne constituent en aucun cas une obligation pour l'administration de « créer » un document à la demande d'un.e citoyen.e.*
>
> *Je vous renvoie aux réponses que vous avez obtenues de l'administration, exposant qu'en raison de la complexité de la question de l'identité de genre, un enregistrement de ces données ainsi que la constitution d'une base de données n'est pas possible. Par conséquent, aucune autre information ne peut être fournie que celle qui vous a déjà été donnée.*
>
> *Sur base de l'article 8 de la loi relative à la publicité de l'administration, vous pouvez introduire une demande de reconsidération de cette décision. Au même moment, il vous faudra demander à la Commission d'accès et de réutilisation des documents administratifs d'émettre un avis (Parc Atrium - 11, rue des Colonies - 1000 Bruxelles*) ».

1.10. Par un courriel du 21 août 2025, la demanderesse adresse au SPF Justice et à la Ministre de la Justice une demande de reconsidération de leur décision de refus.

1.11. Par un courriel du même jour, la demanderesse 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 la demanderesse a envoyé en même temps la demande de reconsidération au SPF Justice 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. 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).

3.2. Il convient toutefois de rappeler que la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration ne s'applique qu'aux documents administratifs existants. La notion de « *document administratif* » devant s'entendre au sens de « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* » (article 1er, alinéa 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994).

Le droit d'accès n'impose pas aux autorités administratives l'obligation de créer des documents administratifs pour répondre aux besoins d'information du demandeur. Même si la loi du 11 avril 1994 accorde, outre un droit de consultation et un droit d'obtenir copie d'un document administratif, le droit à une explication, il ne faut pas donner à ce droit un sens qui obligerait une administration fédérale à fournir des informations qui vont au-delà du contenu d'un document administratif particulier. La

loi du 11 avril 1994 ne constitue pas l'instrument adéquat pour recevoir les explications sollicitées si celles-ci ne figurent dans aucun document administratif existant (voy. l'avis. n° 2025-85 du 17 juin 2025).

3.3. La Commission constate que le SPF Justice justifie son refus notamment « *en raison de la définition fluide du transgendérisme et de la difficulté de déterminer le moment où il est effectivement question de non-conformité de l'identité de genre d'une personne avec le sexe attribué à cette personne lors de la naissance* » qui empêche l'enregistrement clair et net et par conséquent la possibilité de fournir des chiffres fiables.

3.4. Toutefois, ainsi que le relève la demanderesse, le SPF Justice a indiqué dans sa première réponse qu'il existe, à ce jour, 18 cas recensés dans le cadre de l'enquête qu'il évoque.

Si certaines des informations demandées existent effectivement déjà sous la forme de documents administratifs et sont en possession du SPF Justice, ce dernier est tenu de les divulguer à moins d'invoquer un ou plusieurs motifs d'exception prévus par la loi.

Par conséquent et uniquement dans la mesure où à tout le moins une partie des informations demandées existerait sous forme de document administratif, le SPF Justice est tenu de faire droit à la demande dès lors qu'il n'invoque aucun motif d'exception afin de refuser la divulgation de ces documents, motif dont l'application *in casu* serait motivée de manière suffisamment concrète.

3.5. Pour le surplus, il n'existe pas d'obligation dans le chef du SPF Justice de créer un ou plusieurs documents administratifs permettant de répondre aux besoins de la demanderesse.

Bruxelles, le 18 septembre 2025,

S. JOCHEMS	L. DONNAY
Secrétaire	Président