Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs

Section publicité de l'administration

18 décembre 2025

AVIS n° 2025-199

Concernant le refus de donner accès à des documents administratifs contenant les instructions de l'Office des Etrangers à l'intention des administrations communales

(CADA/204/2025)

Mots-clés : Office des Etrangers – Syllabus non-actualisé – Article 6, § 3, 1°

1. Aperçu

1.1. Par un courriel du 9 septembre 2025, l'a.s.b.l. European Citizen Action Service (ci-après : ECAS) sollicite de l'Office des Etrangers l'accès aux documents suivants :

- une copie électronique intégrale (mise à jour) du document intitulé « Syllabus » qui est accessible via l'extranet GEMCOM (https://gemcom.ibz.be/) et qui contient toutes les instructions de l'Office des Etrangers qui sont destinées aux administrations communales en ce qui concerne les différentes procédures relatives à l'introduction d'une demande de séjour en Belgique ;
- une copie électronique intégrale du document intitulé « Note aux communes concernant les britanniques et les membres de leur famille protégés par l'Accord de retrait » mise à disposition des communes sur le site GEMCOM - cette demande concerne toutes les versions de ce document, y compris la plus récente;
- une copie électronique intégrale du document intitulé « Publication GEMCOM: Citoyens UE – travailleurs détachés – changement d'autorité » (date de publication: 20 mai 2021) mise à disposition des communes sur le site GEMCOM - cette demande concerne toutes les versions de ce document, y compris la plus récente;
- une copie électronique intégrale du document intitulé « Fiche Info GEMCOM: Citoyens UE - séjour pour plus de trois mois » mise à disposition des communes sur le site GEMCOM - cette demande concerne uniquement la version la plus récente de ce document.

1.2. N'ayant reçu aucune réponse à sa demande, la demanderesse la réitère par un courriel du 23 septembre 2025.

1.3. Par un courriel du 17 octobre 2025, l'Office des Etrangers lui répond ce qui suit :

> « *Vous trouvez en annexe les informations demandées, il s'agit d'un print des pages pertinentes du site Gemcom.*
> *Depuis 2021 (lancement du nouveau site Gemcom) nous n'avons plus de « fiche Gemcom ».*

Concernant votre demande de recevoir le syllabus. Ce syllabus n'est plus à jour et incomplet. Nous ne pouvons pas vous l'envoyer (Base légale : article 6, § 3, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration) ».

1.4. Par un courriel du 10 décembre 2025, la demanderesse introduit, auprès de l'Office des Etrangers, une demande de reconsidération de cette décision de refus partiel.

1.5. Par un courriel du même jour, il introduit une nouvelle demande d'avis auprès de la Commission.

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 à l'Office des Etrangers 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. La Commission relève que, pour justifier son refus, l'Office des Etrangers indique que « [c]*e syllabus n'est plus à jour et incomplet. Nous ne pouvons pas vous l'envoyer (Base légale : article 6, § 3, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration)* ».

Cette motivation n'est pas suffisamment précise dans la mesure où l'article visé contient plusieurs motifs d'exception, à savoir :

> « *L'autorité administrative fédérale peut rejeter une demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif dans la mesure où la demande :*
> *1° concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet ;*
> *2° concerne un avis ou une opinion communiqués librement et à titre confidentiel à l'instance;*
> *3° est manifestement abusive;*
> *4° est formulée de façon manifestement trop vague* ».

3.3. A la lecture de la disposition précitée, la Commission suppose que l'Office des Etrangers souhaitait se référer à l'article 6, § 3, 1°, relatif aux documents inachevés ou incomplets et pouvant être source de méprise.

Cette exception ne peut être invoquée sans justification. Elle ne peut l'être que si les conditions cumulatives prévues dans la disposition légale sont remplies. Il doit donc s'agir de documents administratifs non finalisés et le caractère non finalisé de celles-ci doit donner lieu à une interprétation erronée.

De plus, il s'agit d'un motif d'exception facultatif, de sorte qu'une motivation renforcée est requise pour pouvoir déroger au principe de la publicité des documents administratifs.

Enfin, cette exception a également un caractère relatif, ce qui implique qu'une mise en balance des intérêts en présence soit réalisée avec d'une part l'intérêt général servi par la publicité et, d'autre part, l'intérêt protégé.

En ce qui concerne les possibilités d'invoquer cette exception, la Commission renvoie pour plus d'explications vers son avis d'initiative n° 2018-105 du 8 octobre 2018.

3.4. L'Office des Etrangers invoque cette exception pour soustraire à la publicité un syllabus complet mais dont il indique qu'il n'est plus à jour.

Le fait que le contenu d'un document soit encore susceptible d'être modifié ou actualisé en fonction de nouveaux facteurs et éléments n'empêche pas

de considérer que le document est achevé ou a été complet à un moment donné.

Si l'instance estime que les documents ne sont plus complets ou sont en cours de révision, il suffit qu'elle le signale au demandeur lors de la transmission de ceux-ci, de manière à éviter tout risque de méprise.

Il s'ensuit que le motif invoqué par l'Office des Etrangers n'est pas justifié adéquatement.

3.5. Par conséquent, dans la mesure où l'Office des Etrangers n'invoque aucun motif d'exception, prévu par la loi du 11 avril 1994, afin de refuser la divulgation du document demandé, motif dont l'application *in casu* serait motivée de manière suffisamment concrète, il est tenu de faire droit à la demande.

3.6. La Commission souhaite également 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 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 18 décembre 2025,

S. JOCHEMS	L. DONNAY
Secrétaire	Président