



Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs

Section publicité de l'administration

13 novembre 2025

AVIS n° 2025-158

Concernant le refus de donner accès à un rapport dressé par
l'Office des Etrangers concernant l'Institut de Formation
des Cadres pour le Développement

(CADA/163/2025)

Mots-clés : Office des Etrangers – Rapport et conclusions – Articles
1^{er}, 3^o, 4 et 6, § 1^{er}, 9^o, de la loi du 11 avril 1994 – RGPD

1. Aperçu

1.1. Par un courrier du 8 septembre 2025, M^e Pierre Jeanray sollicite de l'Office des Etrangers qu'il lui accède au rapport, et conclusions en découlant, concernant directement son client, l'A.S.B.L. Institut de Formations des Cadres pour le Développement (ci-après : la demanderesse) et dressé entre février et mars 2025.

Ce rapport et ces conclusions sont mentionnés dans différentes décisions de refus de visa concernant des personnes souhaitant s'inscrire à une formation auprès de la demanderesse.

La motivation systématique de ces décisions contenait notamment les points suivants :

« [...] l'Office des étrangers a procédé, entre février et mars 2025, à une analyse approfondie des listes des étudiants inscrits auprès de 'IFCAD Cadres' [...]

Cette analyse révèle que 219 étudiants renseignés disposent d'un dossier administratif à l'Office des étrangers en tant que ressortissants non-européens [...]

42% de ces étudiants ne sont plus admis ou autorisés au séjour en Belgique et, d'après les données de leur dossier administratif, n'ont pas quitté la Belgique après l'achèvement de leur formation à 'IFCAD Cadre' [...]

Sur base de cette analyse, il est raisonnablement permis de conclure qu'une grande partie des étudiants étrangers qui s'inscrivent à 'IFCAD Cadre' poursuivent le même objectif: se maintenir durablement en Belgique illégalement [...] ».

1.2. Par un courrier du 11 septembre 2025, la demanderesse réitère sa demande d'accès au rapport et à ses conclusions.

1.3. Par un courriel du 13 octobre 2025, l'Office des étrangers répond au demandeur de la manière suivante :

« J'accuse bonne réception de votre courrier du 11.09.2025.

Je ne peux que constater que vous vous répétez en déclarant à l'appui du courrier précité que notre service a fait un procès d'intention à votre mandante. Pourtant, je vous ai précisé à plusieurs reprises que la partie litigieuse de nos décisions de refus avait déjà été supprimée. [...]

Vous persistez également d'une part, à affirmer que les informations qui nous ont été communiquées par votre mandantes n'étaient pas destinées à établir une analyse et des conclusions que vous jugez infondées, déplacées et déloyales. Vous ajoutez, d'autre part, que des poursuites pénales pour calomnie et diffamation pourraient être engagées si nos conclusions étaient maintenues et diffusées. Je me permets de vous préciser que ce sont vos propos à l'égard de notre service qui sont injustifiés car vous mettez en doute l'intégrité morale et professionnelle de tous les fonctionnaires ayant procédé à ladite enquête.

Vous demandez, sur la base de l'article 5 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, de vous communiquer le contenu complet de notre rapport et des conclusions qui en découlent, ce qui permettrait à vos mandants « d'étayer plus précisément leur réponse » à nos affirmations « en y apportant toute observation et correction de façon contradictoire ». Cependant, votre mandante n'est plus concernée par nos décisions, nous ne voyons pas quel motif valable elle pourrait invoquer pour consulter notre rapport. Nous nous demandons aussi comment votre mandante pourrait analyser un fichier Excel contenant plusieurs données à caractère personnel (numéro d'identification à l'Office des étrangers, procédures en cours et clôturées ainsi que la situation de séjour actuelle) de 219 étudiants ressortissants hors UE, alors qu'elle n'a ni accès à notre base de données ni au registre national.

En tant qu'avocat spécialiste du Règlement européen sur la protection des données (RGPD), vous comprendrez que votre demande est rejetée conformément à l'article 6, § 1^{er}, 9^o, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

[...] »

1.4. Par un courrier du 15 octobre 2025, la demanderesse introduit, auprès de l'Office des Etrangers, une demande de reconsidération de sa décision de refus.

1.5. 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.

1.6. Par un courriel du 17 octobre 2025, l'Office des étrangers réagit à la demande de reconsidération de la manière suivante :

« En réponse à votre courriel du 15.10.25, j'estime que votre demande ne repose sur aucun motif valable, car nos décisions concernent des étudiants qui ont produit une attestation d'inscription auprès de l'IFCAD et ne visent donc pas celle-ci.

Il vous est loisible d'introduire un recours auprès de l'autorité compétente afin qu'elle examine le bien-fondé de votre demande d'accès au document reprenant notre analyse ».

2. Recevabilité de la demande d'avis

2.1. La Commission estime que la demande d'avis est recevable dès lors que la demanderesse 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).

2.2. La Commission tient à attirer l'attention de l'Office des étrangers sur le fait qu'il ne peut prendre une décision sur une demande de reconsidération qu'après que la Commission a émis son avis ou après l'expiration du délai dans lequel la Commission devait émettre son avis.

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).

- Intérêt à l'obtention des documents

3.2. La Commission constate que l'Office des étrangers indique dans un premier temps que « [la demanderesse] *n'est plus concernée par nos décisions, nous ne voyons pas quel motif valable elle pourrait invoquer pour consulter notre rapport* ». Or, il n'incombe pas à la demanderesse de fonder sa demande d'accès sur des motifs mais bien à l'instance administrative de le faire, dans l'hypothèse où elle décide de lui refuser cet accès.

La seule exception à ce principe est celle de l'accès aux documents à caractère personnel relatifs à des tiers. L'article 1, 3°, de la loi du 11 avril 1994 définit le document à caractère personnel comme un « *document administratif comportant une appréciation ou un jugement de valeur relatif à une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable, ou la description d'un comportement dont la divulgation peut manifesterment causer un préjudice à cette personne* ». Pour l'accès aux documents à caractère personnel de tiers, il est requis que la demanderesse justifie de son intérêt.

En l'espèce, et jusqu'à preuve du contraire, les documents administratifs demandés ne contiennent pas d'appréciation ou de jugement de valeur concernant les personnes identifiées. En toute hypothèse, même si cela devait être le cas, la demanderesse a suffisamment justifié de son intérêt à obtenir lesdits documents.

- Objet de la demande d'accès

3.3. La Commission relève ensuite que l'Office des étrangers indique que :

« [n]ous nous demandons aussi comment votre mandante pourrait analyser un fichier Excel contenant plusieurs données à caractère personnel[...] 219 étudiants ressortissants hors UE, alors qu'elle n'a ni accès à notre base de données ni au registre national ».

Il ressort de la demande initiale et de la demande de reconsidération, ainsi que des multiples échanges survenus entre la demanderesse et l'Office des étrangers, que l'objet de sa demande d'accès vise le rapport établi ainsi que les conclusions tirées de ce rapport et les instructions internes qui en ont découlé, et non la seule liste des étudiants concernés.

Pour le surplus, l'article 4 de la loi du 11 avril 1994 précise que :

« [l]e 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 ».

Ce droit de recevoir une explication au sujet d'un document administratif n'emporte pas, dans le chef de l'instance administrative concernée, l'obligation positive de créer un nouveau document ou une nouvelle motivation (voy. en ce sens l'avis n° 2020-14 du 17 février 2020). Toutefois, si l'instance administrative craint qu'un document ne soit pas clair ou aisément lisible par le demandeur, elle a toujours la possibilité de lui expliquer son contenu dans un langage simple.

- Données à caractère personnel

3.4. Enfin, la Commission relève que l'Office des étrangers invoque, à l'appui de son refus, le motif d'exception prévu à l'article 6, § 1^{er}, 9^o, de la loi du 11 avril 1994 qui se lit comme suit :

« L'instance administrative rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts suivants :

[...]

9° la protection des données à caractère personnel, lors des traitements effectués dans le cadre du titre 2 de la loi du 30 juillet 2018¹ relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel ».

La loi du 30 juillet 2018 est venue compléter et préciser les dispositions directement applicables du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (ci-après : le RGPD).

Le titre II de cette loi, expressément visé par le motif d'exception énoncé ci-avant, est libellé comme suit :

« De la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces ».

Par opposition au Titre I^{er}, ayant une portée générale et applicable à la protection des données à caractère personnel au sens large, le Titre II de la loi du 30 juillet 2018 a vocation à s'appliquer exclusivement dans le contexte de la prévention et de la détection des infractions pénales.

Pour l'application de cette exception spécifique, la Commission doit donc examiner si les documents demandés entrent dans le champ d'application de ce titre.

¹ La Commission souligne.

L'article 26, 7°, du Titre II de la loi précitée précise que :

« Art. 26. Pour l'application du présent titre, on entend par :

[...]

7° "autorités compétentes" :

[...]

i) l'Office des étrangers lorsqu'il exerce ses compétences répressives en vertu de l'article 81 de la loi du 15 décembre 1980 ;

[...] ».

L'article 81 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, prévoit que :

« Art. 81. Les infractions à la présente loi (et aux articles 433quinquies à 433octies et 433decies à 433duodecies du Code pénal) sont recherchées et constatées par tous les officiers de police judiciaire, en ce compris ceux dont la compétence est limitée, (par les fonctionnaires de la police fédérale et de la police locale), par les (agents de l'Office des étrangers) et de l'Administration des douanes et accises, par les inspecteurs du Ministère de l'Emploi et du Travail et du Ministère des Classes moyennes ainsi que par ceux de l'Office national de la sécurité sociale.

Ils rassemblent les preuves des infractions et en livrent les auteurs aux autorités judiciaires, conformément aux dispositions du Code d'instruction criminelle ».

Dans le cas d'espèce, l'Office des étrangers n'indique pas en quoi les données à caractère personnel visées s'inscriraient dans le cadre de sa mission répressive et c'est par conséquent à tort qu'il se fonde sur l'article 6, § 1^{er}, 9°, de la loi du 11 avril 1994 pour refuser la divulgation des documents demandés.

3.5. Dans la mesure où les informations demandées concernent les noms et autres données à caractère personnel des étudiants, la Commission n'exclut toutefois pas que l'Office des étrangers doive examiner la question à la lumière du Règlement général sur la protection des données² (ci-après : le RGPD).

En effet, bien que le RGPD ne soit pas, en tant que tel, énuméré parmi les motifs d'exception prévus par la loi du 11 avril 1994, il est doté d'un effet direct et doit nécessairement être appliqué par les diverses instances dans le cadre de leur mission.

Le RGPD ne rend toutefois pas automatiquement impossible la communication de ces données à des tiers, pourvu que cette communication respecte certaines conditions.

L'article 86 règle la manière dont la réglementation en matière de protection des données à caractère personnel doit pouvoir coexister avec les législations en matière d'accès aux documents officiels :

« Les données à caractère personnel figurant dans des documents officiels détenus par une autorité publique ou par un organisme public ou un organisme privé pour l'exécution d'une mission d'intérêt public peuvent être communiquées par ladite autorité ou ledit organisme conformément au droit de l'Union ou au droit de l'État membre auquel est soumis l'autorité publique ou l'organisme public, afin de concilier le droit d'accès du public aux documents officiels et le droit à la protection des données à caractère personnel au titre du présent règlement ».

L'article 6, § 1^{er}, du RGPD précise d'ailleurs que le traitement des données à caractère personnel est licite dès lors qu'il respecte au moins l'une des conditions énumérées :

« [...] *c) le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis;*
[...]

² Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

e) le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement;
[...] ».

Par conséquent, vu que la divulgation des documents administratifs demandée entre dans le cadre de la mission d'intérêt public de l'Office des étrangers et qu'elle est conforme à la loi du 11 avril 1994, le traitement doit être considéré licite au regard des dispositions du RGPD.

Le RGPD n'interdit donc pas automatiquement toute communication de données dans le sens où il doit être concilié avec la législation en matière de droit d'accès aux documents administratifs, mais il impose à l'instance administrative de prévoir une mise en balance des intérêts, dans le cadre de l'examen de la demande d'accès.

En l'espèce, le fait que la plupart des informations à caractère personnel figurant sur les documents administratifs demandés aient été fournies par la demanderesse elle-même, sur demande de l'Office des étrangers, devra nécessairement être pris en considération dans l'examen de l'atteinte potentielle faite aux intérêts protégés.

- Publicité partielle

3.6. La Commission souhaite tout particulièrement 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.

En l'espèce, dans la mesure où la demanderesse souhaite avoir accès au rapport et à ses conclusions, mais précise bien elle-même que toutes les données à caractère personnel qui y figureraient peuvent être occultées, l'instance administrative peut répondre favorablement à la demande tout en s'assurant de protéger les données des tiers concernés.

Partant, toutes les autres informations, dans la mesure où elles ne sont pas visées par un motif d'exception, adéquatement et concrètement motivé, doivent être divulguées.

Bruxelles, le 13 novembre 2025,

S. JOCHEMS
Secrétaire

L. DONNAY
Président