Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs

Section publicité de l'administration

18 décembre 2025

AVIS n° 2025-192

Concernant le refus de donner accès aux circulaires administratives et instructions de l'ONEM

(CADA/197/2025)

Mots-clés : ONEM – Circulaires administratives et instructions – Articles 3/1, 3/2, 6, § 3, 1° et 4°, et 6, § 1er, 5° - Publicité active

1. Aperçu

1.1. Par un courriel du 14 juillet 2025, Me Suzanne Capiau, agissant au nom et pour le compte de sa cliente, la société coopérative SmartCoop (ci-après : la demanderesse) sollicite de l'ONEM, qu'il lui donne accès aux informations suivantes :

Pour les chômeurs ordinaires

- les instructions sur les règles de cumul des allocations avec des droits d'auteur qui trouvent leur origine dans un contrat de travail ;
- les instructions du 3 mai 2025 RIODOC n°060805/19 sur l'activité accessoire et le travail occasionnel ;

Pour les travailleurs des arts

- le détail des montants pris en compte et modalités pratiques de l'application de la règle de conversion négative de l'article 188, § 2, de l'AR du 25.11.1991 ;
- les instructions sur les règles applicables en cas de travail à temps partiel ;
- les instructions n° 244766 et n° 160899 et le RIODOC n° 140424 qui contient la liste des activités artistiques les plus fréquentes et donnant lieu à une protection particulière ;
- le RIODOC sur l'allocation du travail des arts ;

Pour les artistes et autres travailleurs de la culture

- les instructions sur la pratique administrative de l'ONEM pendant le COVID19.

Selon le demandeur, tout ou partie de ces informations étaient précédemment accessibles au public mais ne le sont plus depuis la réorganisation par l'ONEM de son système d'information.

Dans ce contexte, l'accès à la plateforme en ligne ONEMTech a également été expressément réservé à certains groupes cibles.

La demanderesse sollicite également que son accès à cette plateforme soit rétabli.

1.2. Par un courriel du 9 septembre 2025, l'ONEM répond de la manière suivante :

> « *J'ai bien reçu votre lettre.*

Je peux vous communiquer ce qui suit :

1. <u>Sur votre demande d'accès à des instructions</u>

- *Vos questions sur les droits d'auteur, la règle de conversion négatives et les allocations du travail des arts se rapportent toutes à l'instruction 244766.*

  L'instruction 244766 n'est pas à jour, et peut donc donner lieu à des malentendus. Une révision est prévue. Votre demande doit être refusée sur base de l'article 6, § 3, alinéa 1er, 1°, de la loi du 11.04.1994.

- *L'instruction 060805 contient des lignes directrices utilisées dans le cadre d'enquêtes ou de poursuites pénales. Votre demande doit être refusée sur la base de l'article 6, § 1er, 5°, de la loi du 11.04.1994.*

- *Il n'existe pas d'instructions traitant spécifiquement du travail à temps partiel et elles ne peuvent donc pas être communiquées. Si vous parlez de quelque chose de spécifique, veuillez le préciser.*

- *Vous trouverez l'instruction 160899 en annexe.*

- *L'instruction 140424 n'est plus d'actualité, peut donner lieu à des malentendus et est donc archivée. Votre demande doit être refusée sur la base de l'article 6, § 3, alinéa 1er, 1° de la loi du 11.04.1994.*

- *Votre question sur « la pratique administrative de l'ONEM lors de la Covid-19 » est générale et formulée de manière vague. En outre les instructions relatives à la Covid-19 ne sont plus d'actualité, peuvent donner lieu à des malentendus et sont donc archivées. Votre demande doit être refusée sur la base de l'article 6, § 3, alinéa 1er, 1° et 4°, de la loi du 11.04.1994.*

2. <u>Sur votre demande d'accès à la base « Onemtech »</u>

La base de données numérique des textes juridiques de l'ONEM a été entièrement convertie vers une nouvelle application, l'ancienne application n'étant techniquement plus supportée. La nouvelle base de données n'est plus accessible aux parties externes, car cela nécessiterait des investissements substantiels que l'ONEM ne peut pas réaliser avec les moyens disponibles et en période de pénurie budgétaire et d'économies imposées.

En outre, ni l'article 32 de la Constitution, ni la loi du 11.04.1994 n'imposent à l'ONEM l'obligation de publier in extenso les textes légaux et les instructions sur une base de données numérique.

L'accès à cette base de données ne peut donc pas être accordé.

Les textes légaux sont évidemment disponibles via d'autres sites officiels ».

1.3. Par un courriel du 24 novembre 2025, la demanderesse introduit, auprès de l'ONEM, une demande de reconsidération de sa décision de refus.

1.4. 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 à l'ONEM 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. Les documents incomplets ou inachevés pouvant être source de méprise

3.2.1. La Commission relève que, pour justifier son refus, l'ONEM indique tout d'abord que certaines des instructions (notamment l'instruction n° 244766, l'instruction n° 140424, ainsi que celles relatives aux pratiques de l'ONEM durant la pandémie) ne seraient plus mises à jour et que leur interprétation pourrait, par conséquent, être source de méprise. L'ONEM se fonde pour cela sur l'article 6, § 3, 1°, de la loi du 11 avril 1994 qui se lit comme suit :

> « *L'instance administrative 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* »

3.2.2. 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 s'agir de documents administratifs non finalisés ou incomplets dont la divulgation est susceptible de 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.

3.2.3. En réalité, l'ONEM invoque cette exception pour soustraire à la publicité des instructions complètes et achevées mais dont il indique qu'elles ne sont plus à jour et doivent faire l'objet d'une révision.

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'ONEM n'est pas justifié adéquatement.

3.3. <u>Les demandes formulées de manière manifestement trop vague</u>

3.3.1. La Commission relève que l'ONEM soutient également que certaines demandes sont formulées de manière manifestement trop vagues (notamment celle relatives aux instructions traitant du travail à temps partiel et celles relatives aux pratiques de l'ONEM durant la pandémie). Il se fonde pour cela sur l'article 6, § 3, 4°, alinéa 1er, de la loi du 11 avril 1994 qui prévoit que :

> « *L'instance administrative 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 :*
> […]
> *4° est formulée de façon manifestement trop vague ».*

3.3.2. Depuis la modification de la loi du 11 avril 1994 par celle du 12 mai 2024[1], la disposition précitée contient un second alinéa qui précise que :

> « *La demande formulée de façon manifestement trop vague, visée à l'alinéa 1er, 4°, est une demande dont l'objet n'est pas clair. Dans ce cas, l'instance administrative invite le demandeur à préciser ou compléter sa demande dans les plus brefs délais. L'instance administrative communique dans la mesure du possible les motifs pour lesquels elle estime que la demande est formulée de manière trop vague. Dans la mesure du possible, elle indique également les données relatives aux informations demandées qui sont nécessaires pour pouvoir poursuivre le traitement de la demande. Un nouveau délai de trente jours prend cours pour l'instance administrative à partir du moment où le demandeur a précisé ou complété sa demande. Si le demandeur omet de préciser ou de compléter sa demande malgré la requête de l'instance administrative, le demandeur est réputé se désister de sa demande* ».

3.3.3. S'agissant des instructions relatives au travail partiel, l'instance administrative a invité, dans sa décision du 9 septembre 2025, la demanderesse à préciser sa demande.

Dans sa demande de reconsidération introduite le 24 novembre 2025, soit près de deux mois et demi plus tard, la demanderesse précise les informations suivantes :

> « *Il s'agit de l'instruction sur le chômage à temps plein, pour les situations où les allocations de chômage à temps plein ne sont plus dues suite à la conclusion de contrats à temps partiel ou à des situations considérées comme travail à temps partiel* ».

3.3.4. La disposition légale précitée indique que le demandeur doit préciser sa demande dans les plus brefs délais, à défaut de quoi il est réputé s'en désister.

---

[1] Loi du 12 mai 2024 modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et abrogeant l loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes.

La notion de « *les plus brefs délais* » diffère manifestement de celle du délai raisonnable et, même si elle n'a pas été explicitement précisée par le législateur dans le texte lui-même ou dans les travaux préparatoires, doit s'entendre d'un délai plus bref que le délai habituellement laissé aux parties dans le cadre de la procédure d'accès aux documents, à savoir 30 jours.

Par conséquent, dans la mesure où la demanderesse a attendu plus de deux mois pour préciser les contours de cet aspect de sa demande, elle doit être réputée s'en désister.

Il lui est toutefois possible d'introduire une nouvelle demande d'accès portant sur ce document administratif spécifique.

3.3.5. S'agissant des instructions relatives aux pratiques de l'ONEM durant la période COVID, la Commission constate que ce dernier n'a pas sollicité de la demanderesse qu'elle précise sa demande.

Par ailleurs, il ressort de la pratique d'avis constante de la Commission que le critère pour pouvoir invoquer le caractère manifestement trop vague est qu'un fonctionnaire pourtant familiarisé avec la matière ne soit pas en mesure de déterminer le document administratif auquel le demandeur sollicite l'accès (voy. not. les avis n° 2021-18 du 15 février 2021 et n° 2021-113 du 31 août 2021).

Or, la Commission constate que l'ONEM a été en mesure d'indiquer que la demande portait sur des documents inachevés ou incomplets et pouvant être source de méprise.

Partant, l'ONEM reconnait implicitement qu'il est en mesure de déterminer les documents visés par la demande et c'est donc à tort que l'ONEM invoque ce motif s'agissant des instructions portant sur sa pratique en période de pandémie.

3.4. <u>Les documents archivés</u>

La Commission relève que, s'agissant de l'instruction n° 140424 et de celles portant sur sa pratique durant la pandémie, l'ONEM indique qu'elles sont archivées et ne peuvent donc être communiquées à la demanderesse.

Or, l''article 11 de la loi du 11 avril 1994 prévoit que :

> « *Les dispositions de la présente loi sont également applicables aux documents administratifs qui sont déposés dans des archives par une instance administrative fédérale* […] ».

Rien ne s'oppose donc à ce que les documents archivés soient communiqués à la demanderesse.

3.5. La recherche ou la poursuite de faits punissables

3.5.1. Enfin, la Commission constate que l'ONEM invoque, pour justifier sa décision de refus de communiquer l'instruction n° 060805, le motif d'exception prévu à l'article 6, § 1er, 5°, de la loi du 11 avril 1994 et 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 :* […] *5° la recherche ou la poursuite de faits punissables* ».

Ce motif d'exception doit être invoqué s'il apparaît que la publicité peut entraver, voire rendre impossible, la recherche ou la poursuite de faits punissables. Si tel est le cas, l'ONEM doit le démontrer concrètement et cela doit faire l'objet d'une mise en balance des intérêts entre, d'une part, l'intérêt général servi par la publicité et, d'autre part, l'intérêt protégé.

En l'espèce, l'ONEM se limite à indiquer que cette instruction est utilisée dans le cadre d'enquêtes ou de poursuites pénales sans toutefois démontrer concrètement en quoi leur divulgation entraverait effectivement ce type de poursuite. Pas plus qu'il ne démontre qu'une balance des intérêts a été effectuée entre l'intérêt général du public à disposer d'informations lui permettant de déterminer quel(s) comportement(s) seraient répréhensibles au regard de la législation sur le travail, et l'intérêt protégé par la présente disposition.

Partant, le recours à ce motif n'est pas suffisamment motivé.

3.6. L'accès à la plateforme électronique

3.6.1. Enfin, la demanderesse sollicite que son accès à la plateforme en ligne OnemTech soit rétabli.

Sur le site de l'ONEM, il est indiqué que cette plateforme contient une bibliothèque documentaire technique et législative concernant les missions de l'ONEM. Elle n'est accessible qu'au moyen d'un identifiant et d'un mot de passe et est, depuis la refonte du site de l'ONEM, uniquement consultable par les organismes de paiement.

3.6.2. La Commission relève que l'ONEM justifie son refus de rendre à la demanderesse son accès de la manière suivante :

> « *La base de données numérique des textes juridiques de l'ONEM a été entièrement convertie vers une nouvelle application, l'ancienne application n'étant techniquement plus supportée. La nouvelle base de données n'est plus accessible aux parties externes, car cela nécessiterait des investissements substantiels que l'ONEM ne peut pas réaliser avec les moyens disponibles et en période de pénurie budgétaire et d'économies imposées.*
>
> *En outre, ni l'article 32 de la Constitution, ni la loi du 11.04.1994 n'imposent à l'ONEM l'obligation de publier in extenso les textes légaux et les instructions sur une base de données numérique.*
>
> *L'accès à cette base de données ne peut donc pas être accordé.*
>
> *Les textes légaux sont évidemment disponibles via d'autres sites officiels* ».

3.6.3. La Commission n'est pas compétente pour connaître d'une éventuelle violation des obligations positives en matière de publicité imposées aux instances administratives par la loi du 11 avril 1994.

Toutefois, elle souhaite en rappeler les principes fondamentaux.

La loi du 11 avril 1994, telle que modifiée par la loi du 12 mai 2024 précitée, prévoit en son article 3/1 que :

« *Les instances administratives fédérales informent les citoyens de la réglementation fédérale et en particulier des droits et obligations qui en découlent.*
Cette information porte au moins sur les normes législatives et réglementaires fédérales relatives aux compétences de l'instance administrative concernée. Elle est à tout le moins publiée sur le site internet de l'instance administrative ».

L'article 3/2 complète cette exigence et précise ce qui suit :

« *Sans préjudice des exceptions visées à l'article 6, les instances administratives fédérales informent, de leur propre initiative, sur leurs politiques, réglementations et services, chaque fois que cela est utile, important ou nécessaire.*
Les instances administratives fédérales veillent à ce que l'information atteigne un maximum de personnes, d'associations ou d'organisations du groupe-cible. Elles choisissent des stratégies de communication adéquates pour des thèmes qui concernent des groupes-cibles difficilement accessibles.
Les instances administratives fédérales veillent à ce que l'information soit:
1° correcte, fiable et exacte;
2° pertinente et diffusée de manière ciblée;
3° diffusée de manière opportune et systématique.
L'information de l'instance administrative fédérale est facile à consulter pour le public cible visé par, autant que possible, divers canaux et médias ».

3.7. Conclusion

La Commission est par conséquent d'avis que les motifs de refus invoqués à ce stade par l'ONEM pour soustraire les documents sollicités à la publicité sont soit inadéquats soit insuffisamment motivés.

Bruxelles, le 18 décembre 2025,

S. JOCHEMS	L. DONNAY
Secrétaire	Président