



Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs

Section publicité de l'administration

23 avril 2026

AVIS n° 2026-095

Concernant le refus de remettre l'ensemble des documents administratifs relatifs à la préparation et à la formulation de l'avis n° 9863 du Conseil Supérieur de la Santé « Cigarette électronique : restrictions sur les saveurs »

(CADA/085/2026)

Mots-clés : Conseil Supérieur de la Santé – Dossier administratif –
Demande irrecevable

1. Aperçu

1.1. Par un courriel du 17 février 2026, M^e Grégoire Paquet sollicite du Conseil Supérieur de la Santé (ci-après : « le CSS »), qu'il lui remette une copie du dossier administratif relatif à la préparation et à la formulation de l'avis n° 9863 « Cigarette électronique : restrictions des saveurs », validé le 5 novembre 2025 et publié le 19 novembre 2025. Cet avis a été préparé à la suite d'une demande d'avis du SPF Santé publique, reçue le 6 décembre 2024 et réitérée le 17 juin 2025 par le Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique.

La demande porte sur l'ensemble des documents, quel qu'en soit le support ou le format, détenus par le CSS et relatifs à la demande d'avis, à la préparation de l'avis ainsi qu'aux communications avec le Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, son cabinet ou l'administration fédérale dans le cadre du processus d'élaboration de l'avis.

Le demandeur sollicite notamment :

- *« l'accès à la demande d'avis initiale datée du 6 décembre 2024, à la demande reformulée du 17 juin 2025 et à toute instruction, document d'orientation ou précision fournis par le ministre, son cabinet ou l'administration fédérale concernant la portée, les questions ou la méthodologie à suivre pour l'élaboration de l'avis.*
- *l'accès à l'ensemble des correspondances échangées entre le Conseil Supérieur de la santé et le ministre, son cabinet, la DG Animaux, Plantes et Alimentation, ou tout autre service SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, relatives à l'avis, entre le 1er décembre 2024 et la date de validation du 5 novembre 2025 ;*
- *l'accès aux documents relatifs au groupe de travail ad hoc constitué pour préparer l'avis, y compris sa composition, les ordres du jour, procès-verbaux ou comptes rendus de réunions, les versions provisoires de l'avis, ainsi que toute contribution scientifique ou stratégique reçue du ministère ou d'autres organismes gouvernementaux. Cela inclut toute donnée sous-jacente, étude, littérature scientifique ou autre élément de preuve fourni par le ministère ou sollicité auprès de celui-ci, dans la mesure où ces éléments ne sont pas déjà accessibles au public dans l'avis publié, ainsi que les documents relatifs à l'approbation de l'avis par le*

Bureau, y compris tout commentaire, retour ou position communiqué par le ministère avant ou pendant le processus de validation. Nous vous saurions également gré de bien vouloir nous transmettre tout document préparatoire ou de suivi y afférent, ainsi que tout index ou registre interne répertoriant les documents entrant dans le champ de la présente demande, en indiquant, lorsque ces informations sont disponibles, les numéros de documents, leurs dates, leurs auteurs et leurs classifications en matière de diffusion ;

- *tout document relatif à l'analyse du modèle néerlandais d'interdiction des saveurs, y compris le cas échéant, toute correspondance avec les autorités néerlandaises (par exemple, RIVM, la NVWA), ainsi que tout document relatif à l'échéance fixée au 31 octobre 2025 fixée pour la remise de l'avis, y compris les demandes de prolongation ou les échanges concernant l'urgence de l'avis. Enfin, nous demandons l'accès à toute analyse d'impact réglementaire, analyse coûts-bénéfices ou note d'orientation stratégique préparée en lien avec les d'éventuelles restrictions des saveurs ».*

Le demandeur précise que cette liste est indicative et non exhaustive et que sa demande doit être interprétée de manière large.

1.2. Par un courriel du 16 mars 2026, le CSS accuse réception de la demande et invoque l'article 6, § 5, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (ci-après : « la loi du 11 avril 1994 ») afin de prolonger le délai légal de réponse de 15 jours, compte tenu de l'ampleur de la demande.

1.3. Par un courriel du 31 mars 2026, le CSS répond de la manière suivante :

« Dans votre demande du 17 février 2026, vous invoquez l'article 32 de la Constitution belge et la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration pour obtenir l'accès aux documents et communications relatifs à l'établissement du rapport 9863, ainsi qu'aux interactions avec les cabinets ministériels et le Service public fédéral, entre le 1er décembre 2024 et le 5 novembre 2025. Le Conseil Supérieur de la Santé (CSS), en tant qu'organe consultatif fédéral, constitue une autorité administrative au sens de

l'article 1er de la loi du 11 avril 1994 et est donc tenu de traiter la demande dans les délais prévus à l'article 4 de cette loi. Nous vous remercions de l'intérêt que vous portez à notre travail. Outre « Science, Expertise, Qualité, Indépendance et Impartialité », la Transparence est également une valeur fondamentale du CSS.

Après une analyse approfondie de votre demande et conformément à la loi du 11 avril 1994, nous procéderons à la divulgation (partielle ou totale) des informations concernées. La décision de non-divulgation de certaines informations sera, le cas échéant, spécifiquement motivée sur la base des exceptions prévues par la loi du 11 avril 1994. Ces limitations pourront notamment viser la protection du processus scientifique et de l'intégrité des travaux en cours, la préservation de l'indépendance et de la liberté scientifique des experts et la confidentialité des échanges internes nécessaires au bon fonctionnement de l'administration. Toutes les données à caractère personnel sont occultées, conformément à l'article 6, §2 de la loi du 11 avril 1994, combiné avec le Règlement (UE) 2016/679 (RGPD), vous avez d'ailleurs explicitement marqué votre accord sur ce point dans votre courrier.

Afin de répondre à votre demande de manière structurée, vous trouverez 5 dossiers de documents numérisés et anonymisés (dossiers A à E).

- *Dans le dossier A, vous trouverez tous les documents demandés concernant « l'accès à la demande d'avis initiale datée du 6 décembre 2024, à la demande reformulée du 17 juin 2025 et à toute instruction, document d'orientation ou précision fournis par le ministre, son cabinet ou l'administration fédérale concernant la portée, les questions ou la méthodologie à suivre pour l'élaboration de l'avis ».*
- *Dans le dossier B, vous trouverez tous les documents demandés concernant « l'accès à l'ensemble des correspondances échangées entre le Conseil Supérieur de la santé et le ministre, son cabinet, la DG Animaux, Plantes et Alimentation, ou tout autre service SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, relatives à l'avis, entre le 1er décembre 2024 et la date de validation du 5 novembre 2025 ». Vous trouverez*

également une demande informelle du secrétaire scientifique sollicitant les commentaires d'un collaborateur du service compétent du ministère, en réponse à votre demande : « y compris tout commentaire, retour ou position communiqué par le ministère avant ou pendant le processus de validation ».

- *Dans le dossier C, vous trouverez divers documents concernant « l'accès aux documents relatifs au groupe de travail ad hoc constitué pour préparer l'avis, y compris sa composition, les ordres du jour, procès-verbaux ou comptes rendus de réunions, les versions provisoires de l'avis, ainsi que toute contribution scientifique ou stratégique reçue du ministère ou d'autres organismes gouvernementaux. Cela inclut toute donnée sous-jacente, étude, littérature scientifique ou autre élément de preuve fourni par le ministère ou sollicité auprès de celui-ci, dans la mesure où ces éléments ne sont pas déjà accessibles au public dans l'avis publié ».*

La composition du groupe de travail ad hoc est publique et figure à la fin du rapport consultatif sur notre site web (page 46 de la version française) <https://www.hgr-css.be/fr/avis/9863/cigarette-electronique-restrictions-sur-les-saveurs>.

Le dossier C contient les courriels envoyés lors de la constitution du groupe de travail, ainsi qu'à l'ensemble du groupe de travail avant et après les différentes réunions, jusqu'à la validation. Ceux-ci doivent être considérés comme les procès-verbaux et les ordres du jour du groupe de travail ad hoc. Vous trouverez également un extrait des procès-verbaux de deux réunions de coordination du groupe de réflexion sur les facteurs environnementaux chimiques au cours desquelles ce dossier a été traité. Seule la partie concernant l'avis 9863 est divulguée.

Les courriels personnels échangés entre le secrétaire scientifique et les experts individuels du groupe de travail ne seront pas divulgués. Cette non-divulgateion se fonde sur plusieurs exceptions légales, dès lors que ces échanges relèvent de la sphère privée des personnes concernées et contiennent des éléments protégés par le droit au

respect de la vie privée et portent sur la liberté d'expression scientifique individuelle des experts, une liberté qui implique un degré de confidentialité afin de garantir leur indépendance. Ces communications contiennent aussi des informations relatives aux préférences individuelles des experts et aux résultats des votes individuels des experts consultés, qui constituent des opinions communiquées librement et à titre confidentiel à l'instance. A ce titre, nous invoquons les articles suivants de la loi du 11 avril 1994 :

- *« Article 6, § 2, 1° à la vie privée, sauf si la personne concernée a préalablement donné son accord par écrit à la consultation ou à la communication sous forme de copie »*
- *« Article 6, §3, 2° concerne un avis ou une opinion communiqués librement et à titre confidentiel à l'instance. »*

Les versions préliminaires de l'avis, qui contiennent également des commentaires personnels, ne sont pas divulguées. Seul le rapport final public a été validé au nom du CSS. A ce titre, nous invoquons les articles suivants de la loi du 11 avril 1994 :

- *« Article 6, §3, 1° concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet »*
- *« Article 6, §3, 2° concerne un avis ou une opinion communiqués librement et à titre confidentiel à l'instance. »*

Les résultats des différents sondages et votes comportant des réponses individuelles ne sont pas divulgués. A ce titre, nous invoquons les articles suivants de la loi du 11 avril 1994 :

- *« Article 6, §3, 2° concerne un avis ou une opinion communiqués librement et à titre confidentiel à l'instance. »*

Toutes les données, études, publications scientifiques ou éléments de preuve sont repris dans la bibliographie du rapport final publié. Ni le ministère, ni le gouvernement n'ont fourni de données supplémentaires, et aucune donnée supplémentaire n'a été demandée.

- *Dans le dossier D, vous trouverez tous les documents demandés « relatifs à l'approbation de l'avis par le Bureau ». Nous tenons à préciser que ce n'est pas le Bureau du CSS qui valide les avis, mais le Collège (<https://www.hgr-css.be/fr/organisation>). On a inclus une présentation PowerPoint présentée lors de la validation au Collège du CSS en novembre (avec les données personnelles anonymisées) et un extrait du procès-verbal du Collège (seule la partie demandée est lisible).*
- *Dans le dossier E, vous trouverez un extrait du procès-verbal de la Commission de déontologie du 6 février 2025 traitant de la demande d'avis 9863, un tableau de la Commission de déontologie du 16 octobre 2025, et un extrait du compte rendu du Collège de 2/7/2025 traitant le dossier 9863, en réponse à votre question « Nous vous saurions également gré de bien vouloir nous transmettre tout document préparatoire ou de suivi y afférent ».*

Nous ne disposons pas des documents suivants que vous décrivez : « ainsi que tout index ou registre interne répertoriant les documents entrant dans le champ de la présente demande, en indiquant, lorsque ces informations sont disponibles, les numéros de documents, leurs dates, leurs auteurs et leurs classifications en matière de diffusion. Nous sollicitons également tout document relatif à l'analyse du modèle néerlandais d'interdiction des saveurs ». Nous pouvons, dès lors, confirmer qu'aucune communication n'a eu lieu avec les autorités néerlandaises entre le 1er décembre 2024 et le 5 novembre 2025. Votre demande d'accès à « toute analyse d'impact réglementaire, analyse coûts-bénéfices ou note d'orientation stratégique préparée en lien avec les d'éventuelles restrictions des saveurs » ne peut pas non plus être satisfaite, car le CSS ne dispose pas de telles analyses ou de tels documents. La réglementation et l'évaluation d'impact ne relèvent en effet pas de la compétence du CSS, qui se limite strictement au domaine scientifique ».

1.4. Par un courriel du 12 avril 2026, le demandeur sollicite du CSS qu'il reconsidère sa décision de refus.

1.5. Par un courriel du 13 avril 2026, 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

2.1. La Commission constate que la demande de reconsidération et la demande d'avis n'ont pas été introduites simultanément

L'article 8, 2, de la loi du 11 avril 1994 prévoit que :

« Lorsque le demandeur rencontre des difficultés pour obtenir la consultation ou la correction d'un document administratif en vertu de la présente loi, (y compris en cas de décision explicite de rejet visée à l'article 6, § 5, alinéa 3,) il peut adresser à l'instance administrative concernée une demande de reconsidération. Au même moment, il demande à la Commission d'émettre un avis.

La Commission communique son avis au demandeur et à l'instance administrative concernée dans les trente jours de la réception de la demande. En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, l'avis est négligé ».

Cet article organise un recours administratif. Ce recours n'est pas soumis à de lourdes formalités. Toutefois, le recours administratif n'est valablement introduit que si la demande de reconsidération adressée à l'instance administrative compétente et la demande d'avis adressée à la Commission le sont simultanément. Ce sont deux éléments distincts mais indispensables du recours administratif organisé susmentionné.

2.2. La demande de reconsidération et la demande d'avis doivent être introduites concomitamment afin qu'il y ait une clarté quant au point de départ du délai dans lequel la décision définitive doit être prise.

Dans les travaux préparatoires de la loi du 11 avril 1994, la condition de simultanéité est également liée à la nécessité pour l'instance administrative d'avoir une certitude quant au délai dans lequel elle doit répondre à la demande de reconsidération :

« Afin d'éviter toute discussion sur les délais de la procédure de recours, il est précisé dans quel délai la commission doit communiquer son avis et quelle est la conséquence de son inaction. En outre, il est stipulé que le demandeur doit adresser sa demande de reconsidération et sa demande d'avis au même moment, respectivement à l'autorité administrative fédérale concernée et à la Commission. De cette manière, l'autorité administrative fédérale peut savoir quand elle doit communiquer au plus tard sa décision sur la demande de reconsidération, même si la Commission ne rend pas son avis dans les délais prescrits »¹.

2.3. Dans la mesure où les deux demandes n'ont pas été introduites en même temps, les formalités prévues par l'article 8, § 2, précité n'ont pas été respectées et la demande d'avis doit être considérée comme irrecevable.

Le demandeur est toutefois libre d'introduire une nouvelle demande de reconsidération à l'instance administrative concernée et, au même moment, une nouvelle demande d'avis à la Commission.

Bruxelles, le 23 avril 2026,

S. JOCHEMS
Secrétaire

L. DONNAY
Président

¹ *Doc. Parl. Chambre, 1992-1993, 1112/13, p. 71.*