



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section publicité de l'administration

19 octobre 2023

AVIS n° 2023-176

Concernant le silence du Comité consultatif de bioéthique
de Belgique sur des questions relatives à la vaccination
obligatoire du personnel de santé contre la Covid-19

(CADA/2023/186)

1. Aperçu

1.1. Par un courrier du 25 mai 2023, X, agissant pour le collectif de médecins « Les 100 Franchimontois », interroge le Comité consultatif de bioéthique de Belgique (ci-après le CCBB) au sujet de :

- son avis n° 75 du 11 décembre 2020, relatif aux repères éthiques en vue du déploiement de la vaccination anti-Covid-19 au bénéfice de la population belge ;
- son avis n° 80 du 13 décembre 2021 relatif aux enjeux éthiques liés à la vaccination obligatoire de la population adulte (18 ans et plus) en période de pandémie.

Il pose notamment les questions suivantes :

- *« Ne remettriez-vous pas en cause l'utilisation d'une vaccination de masse avec la technologie ARNm ? Ne faudrait-il pas, selon les principes éthiques, que la population soit mise au courant de ces inconnues et du fait que l'on n'est pas près de les résoudre ?*
- *N'émettriez-vous pas un nouvel avis indiquant ce manque de données et leurs conséquences qui font (ou devraient faire) débat ?*
- *Ne vous opposeriez-vous pas à la vaccination obligatoire du personnel soignant et de la population en général avec des produits présentant de tels manquements ?*
- *Pourriez-vous expliciter les sources d'informations scientifiques à la base de votre avis ? Ne reverriez-vous pas vos procédures à ce sujet de manière à garantir leur sérieux et leur indépendance ? ».*

1.2. Par un courrier du 1^{er} juin, le Président sortant du CCBB accuse bonne réception de la demande et indique que le mandat du CCBB a pris fin et que la demande sera transférée au Bureau nouvellement composé lorsqu'il aura été constitué.

1.3. Par un courrier recommandé du 22 juin 2023, le demandeur, agissant toujours pour le collectif de médecins précité, interroge à nouveau le CCBB et ajoute diverses questions à sa demande initiale :

« 1. L'importance d'informer la population sur les inconnues entourant la technologie ARNm et les conséquences potentielles même a posteriori. Ceci est indispensable pour le suivi des effets secondaires éventuels et la reconnaissance des plaintes des patients.

Cette transparence est importante aussi pour éviter que certains patients accusent peut-être à tort le vaccin et postposent une mise au point somatique qui pourrait expliquer les symptômes.

2. La population a atteint un niveau d'immunité mucoale avec IgA de surface et humorale (contre plusieurs antigènes viraux) grâce à la circulation des différents variants et principalement grâce à Omicron et de ses sous-variants. Omicron n'a plus la virulence du virus ayant entraîné les symptômes du COVID19 dont il avait été jugé qu'il n'était pas nécessaire de suivre de manière rapprochée les patients les plus fragiles en les prenant en charge. On ne peut dès lors plus parler de COVID19 pour cette maladie. Des questions fondamentales se posent :

- a) Est-il encore opportun de vacciner contre cette maladie ?*
 - i. en sachant que la protection n'est que de courte durée et que cette durée va en diminuant à chaque injection*
 - ii. en sachant qu'elle est moins efficace, voire pas du tout efficace et peut-être même contre-productive chez certains patients âgés et/ou immunodéprimés*
 - iii. en sachant que l'injection d'un vaccin non bloquant et qui n'agit pas au niveau mucoal peut induire des IgG4 qui pourraient favoriser les réinfections, des atteintes auto-immunes, ...*

- b) Si vous vous inscrivez dans la nécessité de continuer à proposer la vaccination, pouvez-vous confirmer l'importance que la population soit avertie des inconnues entourant cette technologie, pour pouvoir donner un véritable consentement libre et éclairé et qu'il est absolument impératif de mesurer le bénéfice/risque avant chaque vaccination.*

- c) D'insister sur la prise en charge précoce de tout patient fragile atteint d'une pathologie respiratoire supérieure et/ou inférieure afin d'éviter une évolution défavorable qui deviendrait irréversible ».*

1.4. Par un courrier du 27 juin 2023, le Président sortant accuse à nouveau réception de la demande, rappelle l'absence de mandat du CCBB et indique que le demandeur et les cosignataires du courrier ne sont pas habilités à saisir eux-mêmes le CCBB.

Il les invite à prendre contact avec une instance habilitée à saisir le CCBB.

1.5. Par un courrier du 8 juillet 2023, le demandeur s'étonne de l'impossibilité de saisir directement le CCBB et insiste :

« Même si vous considérez que nous ne sommes pas dignes et/ou légitimes de vous interpeller directement, vous avez le pouvoir d'autosaisine. Refuser de répondre pour un motif purement administratif signifierait que vous avalisez les pratiques éthiques sur lesquelles nous vous interrogeons ».

1.6. Par un courrier du 19 juillet 2023, le Président sortant accuse bonne réception de la demande et rappelle essentiellement le contenu de son courrier précédent. Il ajoute que seul le Comité nouvellement constitué sera habilité à décider du traitement des divers courriers et questions.

1.7. En date du 24 août 2023, le demandeur réitère sa demande auprès du CCBB, cette fois via la plateforme Transparencia.

1.8. En date du 2 septembre 2023, le demandeur envoie au CCBB, toujours via la plateforme Transparencia, deux pièces complémentaires (à savoir les copies de ses courriers des 25 mai, 22 juin et 8 juillet 2023).

1.9. En date du 30 septembre 2023, le demandeur introduit, via la plateforme Transparencia, une demande de reconsidération auprès du CCBB.

1.10. Par un courriel du même jour, le demandeur adresse une demande d'avis auprès de la Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

1.11. Par un courriel du 2 octobre 2023, cette dernière indique au demandeur que sa demande est relative à une compétence fédérale et l'incite à prendre contact avec la Commission d'accès et de réutilisation

des documents administratifs, section publicité de l'administration (ci-après : la Commission).

1.12. En date du 5 octobre 2023, le demandeur introduit, via la plateforme Transparencia, une nouvelle demande de reconsidération auprès du CCBB.

1.13. Par un courriel du même jour, le demandeur sollicite de la Commission qu'elle donne un avis.

2. Recevabilité de la demande d'avis

2.1. La Commission estime que la demande d'avis est partiellement recevable.

2.2. La Commission tient à rappeler que la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (ci-après : la loi du 11 avril 1994) ne s'applique qu'aux documents administratifs existant. 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 1^{er}, alinéa 2, 2^o, de la loi du 11 avril 1994).

Le droit d'accès ne concerne que les documents administratifs existant et 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 regard 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. Selon la Commission, 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. avis n° 2023-104 du 13 juillet 2023 et n° 2022-91 du 22 décembre 2022).

2.3. En l'espèce, sous réserve de la seule demande liée aux sources scientifiques employées dans les avis précités, le demandeur interroge

uniquement le CCBB sur ses choix stratégiques et sur sa position actuelle sur une éventuelle campagne de vaccination.

La Commission n'est pas compétente pour donner un avis sur une telle demande.

2.4. A l'inverse, pour ce qui concerne l'accès aux sources scientifiques à la base des avis précités, la Commission considère que la demande est recevable en ce que le demandeur a introduit sa demande de reconsidération auprès du CCBB en même temps que sa demande d'avis auprès de la Commission, conformément à l'article 8, § 2 de la loi du 11 avril 1994.

3. Bien-fondé de la demande d'avis

3.1. Avant d'apprécier le bien-fondé de la demande, la Commission doit examiner si le CCBB entre dans le champ d'application personnel de la loi du 11 avril 1994. En principe, la loi du 11 avril 1994 s'applique à une autorité administrative au sens de la loi du 11 avril 1994. Une autorité administrative est définie par la loi du 11 avril 1994 comme "*une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat*" (voir article 1^{er}, deuxième alinéa, 1^o, de la loi).

A. Le droit fondamental comme principe constitutionnel

3.2. Il est important de ne pas perdre de vue l'objectif visé par le constituant lorsqu'il a intégré la publicité de l'administration dans la Constitution.

Dans la note explicative de l'article 24^{ter}, devenu l'actuel article 32 de la Constitution, il est indiqué que « *Les principes repris dans l'article proposé sont valables à l'égard de toutes les autorités administratives. L'interprétation concrète de cette notion sera faite par la suite. Etant donné qu'en l'occurrence il s'agit de l'octroi d'un droit fondamental, une interprétation aussi large que possible devra être utilisée. On peut notamment renvoyer à l'article 14 des lois sur le Conseil d'État et la jurisprudence du Conseil d'État à ce sujet* » (Doc. parl., Chambre, session 1992-1993, n° 839/1, p. 5).

Le pouvoir constituant avait donc à l'esprit un champ d'application personnel très vaste, mais a laissé au législateur le soin de le mettre en œuvre. Dès lors qu'il s'agit d'un droit fondamental, le législateur doit opter pour une interprétation aussi vaste que possible. Ainsi, le législateur ne peut interpréter la notion d'« *autorité administrative* » trop restrictivement, d'une manière qui serait contraire au vaste champ d'application que visait le pouvoir constituant.

B. Le champ d'application de la loi du 11 avril 1994

3.3. Aux termes de son article 1^{er}, alinéa 1^{er}, la loi du 11 avril 1994 s'applique :

- a) aux autorités administratives fédérales ;
- b) aux autorités administratives autres que les autorités administratives fédérales, mais uniquement dans la mesure où, pour des motifs relevant des compétences fédérales, la présente loi interdit ou limite la publicité de documents administratifs.

Comme déjà relevé, la loi définit l'autorité administrative comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 de lois coordonnées sur le Conseil d'État* » (article 1^{er}, alinéa 2, 1^o, de la loi).

C. La notion d'autorité administrative fédérale

3.4. Dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi qui est devenu la loi fédérale 'relative à la publicité de l'administration' (*Doc. parl.*, Chambre, session 1992-1993, n° 1112/1, pp. 8-11), la notion « *d'autorité administrative* » a été explicitée comme suit:

« Pour déterminer la notion "autorités administratives", on se fonde sur l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et par conséquent sur l'importante jurisprudence du Conseil d'État en la matière. Il s'ensuit, et c'est important, que le champ d'application de la loi évoluera en fonction des nouveaux développements qui se présenteront dans le cadre de la législation et de la pratique administrative. En outre, la jurisprudence du Conseil d'État offre un solide point d'appui et les critères employés s'associent étroitement aux objectifs poursuivis par cette loi, c'est-à-dire offrir la publicité à l'administré dans le cadre de sa relation avec l'administration quelle que soit sa forme. Ces critères du Conseil

d'État sont positifs et pas cumulatifs : l'exercice d'une mission d'intérêt général, disposer d'une compétence coercitive de décision, l'implication des autorités dans la création ou dans l'agrément, contrôle par l'autorité, disposer de certaines prérogatives du pouvoir public et, négatifs : ne pas appartenir au pouvoir législatif ou judiciaire ».

Il ressort de l'exposé des motifs qu'en se référant à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et à la jurisprudence y afférente pour interpréter la notion d' « *autorité administrative* », le législateur a voulu lier le champ d'application de la loi du 11 avril 1994 au développement éventuel de cette jurisprudence. Le législateur a ainsi opté pour une notion « *évolutive* » qui permet de tenir compte des évolutions sociales. Parce que la notion d' « *autorité administrative* » n'est pas définie à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, l'interprétation qui en est donnée dans l'exposé des motifs est la reproduction d'une situation contemporaine dépendante de la jurisprudence de l'époque.

Dans son arrêt n° 176.478 du 6 novembre 2007, le Conseil d'Etat a considéré que la SOFICO était une autorité administrative dès lors que les termes du décret l'instituant la qualifiaient de personne morale de droit public, alors même qu'elle ne disposait d'aucun pouvoir de décision unilatérale.

Le Conseil d'Etat a, par la suite, confirmé cette jurisprudence, notamment dans un arrêt n° 213.949, du 17 juin 2011, dans lequel il indique que :

« Considérant dès lors, que, s'agissant de qualifier ou non telle personne morale d'autorité administrative au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, il convient de distinguer entre, d'une part, les personnes morales créées par les pouvoirs publics, fût-ce sous une forme de droit privé, aux fins d'assurer une mission de service public et, d'autre part, les personnes morales de droit privé, nées de la seule initiative privée, mais agréées ou contrôlées par les pouvoirs publics pour assumer une mission de service public; que les premières sont parties intégrantes de l'administration, et qu'elles peuvent être qualifiées d'autorités administratives, même si elles ne sont pas fondées à prendre des décisions obligatoires vis-à-vis de tiers, alors que les secondes ne seront qualifiées d'autorités administratives que si elles sont habilitées à prendre et lorsqu'elles

prennent unilatéralement des décisions obligatoires à l'égard des tiers».

D. Qualification du Comité consultatif de bioéthique de Belgique

3.5. L'accord de coopération portant création d'un Comité consultatif de bioéthique, conclu à Bruxelles, le 15 janvier 1993 entre l'Etat, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune prévoit que le CCBB exerce une double mission :

« Article 1^{er}. Il est créé un Comité consultatif de bioéthique, ci-après appelé le Comité.

Le Comité exerce une double mission d'avis et d'information :

1° il donne son avis, d'initiative ou sur demande des personnes et autorités habilitées à le saisir en vertu de l'article 8, et sans préjudice des compétences attribuées aux Régions dans le domaine de la protection et de la conservation de la nature, sur les problèmes soulevés par la recherche et ses applications dans les domaines de la biologie, de la médecine et de la santé, que ces problèmes concernent l'homme, des groupes sociaux ou la société tout entière, ces problèmes sont examinés sous leurs aspects éthiques, sociaux et juridiques, en particulier sous ceux du respect des droits de l'homme ;

2° le Comité a également pour mission :

a) d'informer le public, le Gouvernement, le Parlement et les Conseils communautaires ;

b) de créer et de tenir à jour un centre de documentation et d'information ;

c) d'organiser une conférence bisannuelle sur les problèmes d'éthique dans le domaine des sciences de la vie et de la santé, au cours de laquelle les questions importantes qui s'y rapportent sont abordées publiquement ».

3.6. Il en ressort que le CCBB est bien une personne morale, créée par les pouvoirs publics, aux fins d'assurer une mission de service public. Il fait par conséquent partie intégrante de l'administration et peut, à ce titre être

qualifié d'autorité administrative, même s'il dispose d'une compétence exclusivement consultative.

Par ailleurs, les documents demandés – à savoir les sources scientifiques à l'appui des deux avis précités – s'inscrivent dans le cadre de l'exercice même de cette mission de service public.

Partant, la Commission considère que le CCBB est bien une autorité administrative, qui rentre dans le champ d'application de la loi du 11 avril 1994.

E. Examen du bien-fondé de la demande

3.7. 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 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).

3.8. En l'espèce, le CCBB justifie son choix de ne pas répondre aux interrogations du demandeur par la récente expiration de son mandat et la procédure de renouvellement de ses membres, encore en cours.

La Commission tient à rappeler que suivant l'article 6, § 5, de la loi du 11 avril 1994, « *l'autorité administrative fédérale qui ne peut pas réserver de suite immédiate à une demande de publicité ou qui la rejette communique dans un délai de trente jours de la réception de la demande les motifs de l'ajournement ou du rejet* ». Il s'ensuit que la décision relative à l'accès aux documents administratifs doit être prise par la personne habilitée à prendre cette décision au nom de l'autorité administrative concernée.

Cette décision ne peut être prise par une personne qui ne peut engager la responsabilité de l'autorité. Le Prédésident sortant, ainsi qu'il l'indique à plusieurs reprises, n'a plus le mandat nécessaire pour représenter le CCBB. Partant, la décision de donner ou non accès aux documents demandés ne peut être prise par le CCBB en l'absence de tout mandat *ad hoc*.

3.9. Lorsque le CCBB sera à nouveau régulièrement nommé, il conviendra qu'il apporte une réponse à la demande d'accès aux sources scientifiques. A ce moment, il pourra choisir de refuser l'accès au demandeur mais uniquement dans la mesure où un ou plusieurs motifs d'exception prévus par la loi pourraient être invoqués et seulement s'ils sont motivés concrètement. Dans le cas contraire, le CCBB devra répondre favorablement à la demande du demandeur.

3.10. Enfin, 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.

3.11. Par ailleurs, à titre subsidiaire, la Commission constate que de nombreuses demandes avis récemment introduites portent sur des procédures passées, pour tout ou partie, par l'intermédiaire de la plateforme Transparencia.

La Commission a déjà pu se prononcer à ce sujet dans le passé et souhaite ici réitérer l'importance de disposer des métadonnées nécessaires à l'analyse d'une demande d'avis (voy. avis n° 2018-104 du 8 octobre 2018).

Si elle salue l'initiative privée d'aider le citoyen dans ses démarches en vue d'exercer son droit d'accès effectif aux documents administratifs, elle constate toutefois que, malgré ses nombreuses interpellations, la plateforme n'a, à ce jour, pas encore été adaptée pour répondre aux exigences constantes ressortant de sa pratique d'avis.

Bruxelles, le 19 octobre 2023.

I. DELHEZ
Secrétaire suppléante

L. DONNAY
Président