



Commission d'accès aux et de  
réutilisation des documents  
administratifs

*Section publicité de l'administration*

8 juin 2021

AVIS n° 2021-77

CONCERNANT LE REFUS DE DONNER ACCES A  
UN PROCES-VERBAL DANS SON INTEGRALITE

(CADA/2021/74)

## 1. Aperçu

1.1. Par courriel du 29 avril 2021, Maîtres Lola Malluquin et François Tulkens, en leur qualité de conseils de la S.A. Rocoluc, demandent à la Commission des jeux de hasard l'accès aux « PV des réunions de cette Commission qui se sont tenues depuis le 22 février 2021 (y compris de la réunion du 17 mars 2021, dont il est déjà fait mention dans le PV du 22 février 2021, mais aussi de tout autre réunion) ».

1.2. Par courriel du 17 mai 2021, la Commission des jeux de hasard transmet partiellement le procès-verbal de sa réunion du 17 mars 2021. L'accès à certains passages du PV sont refusés par les raisons suivantes :

« Conformément à l'article 6, § 2, 1° de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration : « l'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande (...) si la publication du document administratif porte atteinte : (...) 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 ». Cette exception est absolue et ne nécessite pas de mise en balance des intérêts.

Nous avons supprimé les données personnelles qui portent atteinte à la vie privée, comme les noms des personnes privées qui font l'objet d'une décision de la Commission comme les noms de personnes exclues à la demande d'un tiers et les noms des personnes qui font le sujet des décisions de la commission. Les noms des personnes qui exercent une fonction publique sont néanmoins maintenus, conformément aux avis de la CADA.

Conformément à l'article 8, § 2, 3° de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration : l'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande (...) si la publication du document administratif porte atteinte (...) au secret des délibérations du Gouvernement fédéral et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif fédéral ou auxquelles une autorité fédérale est associée. » Cette exception est absolue et ne nécessite pas de mise en balance des intérêts.

Cette exception sert à protéger le bon fonctionnement de l'administration en protégeant les opinions des membres des autorités administratives. Lors des réunions, il faut que les membres de la Commission puissent exprimer librement leurs opinions sans risquer d'être pénalisés ou soumis à des pressions par des tiers pour les opinions qu'ils expriment pendant les réunions. Pour cette raison, les opinions des membres ne sont pas publiées et ont été supprimées du rapport. Les membres ont plus particulièrement discuté certaines questions purement internes concernant le fonctionnement interne de la Commission.

Conformément à l'article 6, § 1, 2° de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration : « L'autorité administrative fédérale ou non fédérale 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 : (...) 2° les libertés et les droits fondamentaux des administrés. » L'administration met en balance des intérêts du public à la publicité et les intérêts légitimes des administrés qui sont le sujet des données demandées. Eventuellement le demandeur peut démontrer un intérêt personnel, cependant ceci n'est pas applicable.

Pendant une procédure de sanction, les administrés qui en sont sujet bénéficient de la présomption d'innocence. Une publication de l'identité de ces administrés peut entraîner des dommages de réputation et une perte de commerces et opportunités commerciales. Néanmoins le public peut avoir un intérêt légitime à savoir quelles personnes commettent peut-être une infraction à la loi, mais cela ne l'emporte pas sur le préjudice relatif que les personnes qui sont sujets à des procédures peuvent subir.

Particulièrement c'est disproportionné à cause du fait que leur culpabilité reste incertaine et en plus présumée non-existante jusqu'à la fin de la procédure. Enfin, la publication – qui est aussi une sanction en soi – peut être disproportionné par rapport à l'infraction qui est potentiellement commis.

Etant donné que la publication d'une sanction constitue une sanction en soi, la personne sanctionnée a le droit de n'être pas soumise à une

publication de cette sanction en l'absence de l'imposition d'une telle sanction. Une publication de la sanction peut entraîner des dommages de réputation et une perte de commerces et opportunités commerciales. Un manque de l'imposition de cette sanction démontre que l'infraction n'était pas de nature à exiger la publication de l'identité de la personne sanctionnée. A la lumière de la gravité relative de l'infraction, l'intérêt public à la publication était jugé comme subordonné au préjudice relatif que la personne sanctionnée pourrait subir. Par conséquent, nous avons supprimé l'identité des personnes sanctionnées, sauf quand leur identité était déjà publiée par la Commission.

Compte tenu du principe de publication partielle, nous avons supprimé ce qui était nécessaire et nous avons maintenu les parties du PV qui peuvent être sujettes à la publication. »

1.3. Par courriel du 25 mai 2021, les demandeurs introduisent une demande de reconsidération auprès de la Commission des jeux de hasard.

1.4. Par lettre du même jour envoyée par courrier recommandé et, et ensuite, par un courriel du 26 mai 2021, ils s'adressent à la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration, ci-après la Commission, pour demander un avis.

## **2. La recevabilité de la demande d'avis**

La Commission estime que la demande d'avis est recevable. Le demandeur a en effet envoyé simultanément sa demande de reconsidération auprès de la Commission des jeux de hasard et sa demande d'avis auprès de la Commission, tel que le prévoit l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994 'relative à la publicité de l'administration' (ci-après : loi du 11 avril 1994).

## **3. Le bien-fondé de la demande d'avis**

La Commission constate que les demandeurs invoquent l'intérêt personnel de leur client. En principe, l'existence d'un intérêt n'est requise que pour l'accès à des documents à caractère personnel. Un document à caractère personnel est 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 manifestement causer un préjudice à cette personne. » Par le passé, la Commission a jugé qu'il y a lieu de donner une portée limitée à cette notion à la lumière de l'article 32 de la Constitution et qu'elle porte uniquement sur « information qui comporte 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 manifestement causer un préjudice à cette personne ». Pour les autres informations, il n'y a lieu de justifier d'aucun intérêt. Dans la mesure où de telles informations sont présentes dans les procès-verbaux, la Commission estime que l'intérêt qui, selon les demandeurs, existe dans le chef de leur client parce que « est active dans le secteur des jeux de hasard et exploite des appareils de jeux de hasard dans son établissement de classe II », ne suffit pas en soi et que par conséquent, sa demande d'accès à de telles informations n'est pas fondée.

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. L'accès aux documents administratifs ne peut être refusé que lorsque l'intérêt requis pour l'accès à des documents à caractère personnel fait défaut et 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 (Cour d'Arbitrage, arrêt n° 17/97 du 25 mars 1997, considérants B.2.1 et 2.2, Cour d'Arbitrage, arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004, considérant B.3.2 et Cour Constitutionnelle, arrêt n° 169/2013 du 19 décembre 2013).

La Commission constate que la Commission des jeux de hasard invoque trois motifs d'exception pour refuser la publicité de certaines informations présentes dans le procès-verbal de la réunion du 17 mars 2021.

En premier lieu, elle invoque le fait que la publicité de certaines informations, plus spécifiquement les noms des personnes privées qui font l'objet d'une décision de la Commission, doit être refusée sur la base de l'article 6, § 2, 1° de la loi du 11 avril 1994. Ce motif d'exception s'énonce comme suit: « l'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande (...) si la publication du document administratif porte atteinte : (...) à la vie privée, sauf si la personne concernée a préalablement donne

son accord par écrit à la consultation ou à la communication sous forme de copie ». Ce motif d'exception ne peut pas être invoqué sans raison, mais il doit être *concrètement* démontré que la publicité porte atteinte au respect de la vie privée. Le fait qu'il s'agisse de données à caractère personnel qui ont fait l'objet d'une décision de la Commission des jeux de hasard n'est en soi pas suffisante pour pouvoir affirmer que la publicité de celles-ci porte atteinte au respect de la vie privée. Les personnes physiques qui exercent des activités commerciales ne peuvent pas, pour ces activités commerciales, tant chercher la publicité d'une part que se retrancher derrière la protection de la vie privée d'autre part. La Commission des jeux de hasard doit dès lors préciser en quoi la publicité des noms des personnes physiques concernées porte atteinte au respect de leur vie privée. La Commission estime que c'est déjà positif que la Commission des jeux de hasard nuance son évaluation en ce sens que « les noms des personnes qui exercent une fonction publique sont néanmoins maintenus ». Etant donné qu'il s'agit d'un motif d'exception absolu, aucune mise en balance des intérêts ne doit être réalisée. Il y a bien lieu de tenir compte du fait que la vie privée n'est pas une information absolue et il y a chaque fois lieu de procéder *concrètement* à une mise en balance afin de déterminer dans quelle mesure il est question de vie privée.

En deuxième lieu, la Commission des jeux de hasard invoque le fait que la publicité de certaines informations pourrait porter préjudice à la protection du processus décisionnel sur la base de l'article 6, § 2, 3° de la loi du 11 avril 1994. Cette exception s'énonce comme suit: « L'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif qui lui est adressée en application de la présente loi si la publication du document administratif porte atteinte: 3° au secret des délibérations du Gouvernement fédéral et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif fédéral ou auxquelles une autorité fédérale est associée ». Ce motif d'exception peut seulement être invoqué de manière limitée. Cela ressort des travaux préparatoires de cette disposition. Il y est précisé que le motif d'exception invoqué « est relatif dans ce sens qu'il devra toujours être apprécié si et dans quelle mesure une délibération a un caractère secret. En effet, on ne peut supposer secrète une délibération qui a fait l'objet d'une publicité (...). Il est aussi bien possible qu'un document déterminé ne puisse pas être rendu public à un moment déterminé, parce que cela porterait atteinte au caractère secret d'une délibération, tandis que ceci n'est plus le cas à un moment ultérieur, ce qui

implique que l'objection à la publicité tombe. Il est donc nécessaire de procéder à une appréciation *concrète*. S'il est jugé que la délibération concernée est secrète, et que la publicité du document demandé porte atteinte à ce caractère secret, la publicité doit être refusée » (Doc. parl., Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, pp. 58-59, par référence à Doc. parl., Chambre, 1992-1993, n° 1112/1, pp. 16-17). Sur la base de ces considérations, la Cour constitutionnelle a jugé dans son arrêt n° 43/2020 que ce motif d'exception ne pouvait être accepté que dans la mesure où les délibérations des organes concernés ont un caractère secret et où la publicité du document demandé porte atteinte au caractère secret. Dans la mesure où ces conditions sont remplies et où cela est démontré, la Commission ne voit aucune raison de mettre en doute cet argument de la Commission des jeux de hasard.

En troisième lieu, la Commission des jeux de hasard estime pouvoir invoquer le motif d'exception visé à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 2° de la loi du 11 avril 1994 qui s'énonce comme suit: « L'autorité administrative fédérale ou non fédérale 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 : (...) 2° les libertés et les droits fondamentaux des administrés. » Etant donné que pour la protection de la vie privée, le législateur a repris un motif d'exception spécifique à l'article 6, § 2, 1° de la loi du 11 avril 1994, pour pouvoir invoquer celui-ci aucun argument portant sur le motif d'exception visé à l'article 6, §1<sup>er</sup>, 2° de la loi du 11 avril 1994 ne peut être avancé. Bien que la Commission des jeux de hasard omette de préciser à quels autres libertés et droits fondamentaux la publicité pourrait porter atteinte, la Commission estime que l'on vise plus spécifiquement l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme qui part du principe de la présomption d'innocence. La Commission des jeux de hasard avance à juste titre que la présomption d'innocence est un obstacle à la publicité des noms de personnes qui font l'objet d'une procédure de sanction avant qu'un jugement définitif ait été prononcé sur la question de culpabilité. La Commission des jeux de hasard considère quand même que « néanmoins le public peut avoir un intérêt légitime de savoir quelles personnes commettent peut-être une infraction à la loi. » Cet intérêt public doit chaque fois être *concrètement* mis en balance. Il appartient à la Commission des jeux de hasard de procéder à cette mise en balance. La Commission tient à souligner que le droit d'accès aux documents administratifs, qui peut être exercé par tout un chacun, ne

reprend ou ne porte sur aucune mesure de sanction, bien que la publicité puisse avoir un impact économique négatif sur une personne en particulier.

En ce qui concerne la possibilité d'invoquer l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> de la loi du 11 avril 1994, la situation est totalement différente lorsqu'une sanction est définitive et que l'on n'a pas utilisé la possibilité d'introduire un recours contre la décision qui a infligé la sanction.

Il appartient à la Commission des jeux de hasard de juger quelle hypothèse se présente et en fonction de cela, de décider si l'accès peut être accordé ou non.

La Commission apprécie le fait que la Commission des jeux de hasard prenne en compte le principe de publicité partielle sur la base duquel des informations ne peuvent être soustraites à la publicité que pour autant que celles-ci tombent sous la définition d'un motif d'exception et que toutes les autres informations dans le document administratif concerné soient divulguées.

Bruxelles, le 8 juin 2021.

F. SCHRAM  
Secrétaire

K. LEUS  
Présidente