



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section publicité de l'administration

2 septembre 2020

AVIS n° 2020-120

CONCERNANT L'ACCES À DES PIÈCES
PRÉALABLES À UNE RÉUNION ET AU PROCÈS-
VERBAL ET MINUTES DE CETTE RÉUNION

(CADA/2020/109)

1. Aperçu

1.1. Par lettre ordinaire et par courriel du 31 janvier 2020, Maîtres Michel Delnoy et Martin Lauwers, agissant pour Ardent Group, demandent à la Commission des jeux de hasard, par voie électronique :

- Toutes les pièces préalables à la réunion de la Commission des jeux de hasard du 11 décembre 2019 et qui concernent la position publique concernant l'arrêté royal 24 octobre 2018 apparemment approuvée le même jour (études, avis et observations récoltés, etc.) ;
- Le procès-verbal et les minutes de la réunion de la Commission des jeux de hasard du 11 décembre 2019.

1.2. Par courriel du 21 février 2020, la Commission des jeux de hasard fournit aux demandeurs le PV de la réunion de la Commission du 11 décembre 2019 dans lequel les données personnelles ont été supprimées. Il s'agit des noms des personnes physiques et des données qui permettraient de les identifier ou quasi-identifier au sens du RGPD.

Conformément à l'article 6, § 1^{er}, 7°, de la loi du 11 avril 1994 'relative à la publicité de l'administration' (ci-après : la loi du 11 avril 1994), la Commission des jeux de hasard a aussi supprimé les informations d'entreprise qui ont un caractère par nature confidentiel. Il s'agit des informations qui peuvent avoir un effet économique négatif sur les entreprises concernées quand ces données sont rendues publiques.

Les opinions personnelles des participants des délibérations de l'autorité responsable sont, quant à elles, exclues de la publicité par le recours à l'exception inscrite à l'article 6, § 2, 3°, de la loi du 11 avril 1994. Pendant les délibérations, les participants auraient fourni leurs opinions sur l'arrêté royal du 25 octobre 2018 ainsi que sur d'autres sujets. Ces opinions ont été supprimées du PV par la Commission des jeux de hasard afin de protéger la vie privée des participants à la réunion.

Les décisions prises ont été maintenues dans les documents. La demande relative aux pièces préalables à la réunion de la Commission des jeux de hasard du 11 avril 2019 et qui concernent la position publique concernant l'arrêté royal de 25 octobre 2018 est, quant à elle, refusée par référence à l'article 6, § 3, 4°, de la loi du 11 avril 1994 parce que cette demande n'est pas suffisamment claire pour la Commission des jeux de hasard. Elle invite

les demandeurs à spécifier plus exactement à quels documents ou quel genre de documents ils souhaitent avoir accès, ainsi que la période concernée par leur demande.

1.3. Parce qu'ils ne sont pas d'accord avec cette décision, les demandeurs introduisent une demande de reconsidération auprès de la Commission des jeux de hasard par lettre du 10 mars 2020. Par lettre du même jour, envoyée par courriel, 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 obtenir un avis.

1.4. Lors de sa réunion du 1^{er} avril 2020, la Commission a émis son avis n° 2020-31.

1.5. Par courriel du 27 avril 2020, les demandeurs invitent la Commission des jeux de hasard à se prononcer sur la demande de reconsidération.

1.6. Par courriel du 30 avril 2020, la Commission des jeux de hasard notifie aux demandeurs sa décision sur la demande de reconsidération. Elle fournit un certain nombre de documents en annexe avec les commentaires suivants :

“Ils (ces documents) concernent les procès-verbaux de la réunion de 11 décembre et les pièces préalables à cette réunion relative à la position publique concernant l'arrêté royal 24 octobre 2018. Conformément à article 6, §2, 1° de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, nous avons supprimé les données personnelles qui portent atteinte à la vie privée, à savoir les noms des personnes naturelles et les données qui indiquent les personnes privées qui participent aux réunions, mais qui n'exercent pas une fonction publique ou des personnes privées qui sont le sujet d'une décision de la Commission. Les noms des attachées, employées, avocats et de tierces personnes naturelles ont eux aussi été supprimés dans les communications et le PV qui vous est adressé. Les noms des personnes qui exercent une qualité officielle, par exemples les noms des membres de la Commission, ont été maintenus.

Conformément à article 6, §1, 5° de la loi du 11 avril 1994 nous avons aussi supprimé les données relatives à la recherche ou la poursuite de faits punissables. La publication d'une sanction est une sanction en soi, donc en l'absence d'une telle sanction imposée.

Les opinions personnelles des participants des délibérations de l'autorité responsable sont exclues de la publicité par l'exception d'article 6, §2, 3° de la loi du 11 avril 1994. Pendant les délibérations les participants ont fourni leurs opinions sur l'arrêté-royal du 25 octobre 2018 et sur d'autres sujets. Pour protéger ces opinions et garantir que toute personne qui participe à des délibérations ne se sente pas freinée dans sa liberté d'exprimer son opinion pendant les délibérations et qu'il ne soit pas rétribué pour ces opinions, nous avons effacé leurs opinions sur ces sujets. Les décisions prises sont en tout cas retenues dans les documents. Il concerne spécifiquement des discussions dans le PV entre les membres sur l'élaboration de la position publique et sur la question de savoir si les parties intéressées devraient être à nouveau interrogées. Les opinions des participants sur le contenu de la position publique dans les documents préalables sont également effacées. Cela concerne des opinions sur l'interprétation de l'arrêté-royal et sur les aspects pratiques et budgétaires. Les opinions des personnes divulguées par eux-mêmes sont retenues ainsi que des résumés qui peuvent contenir des opinions, mais où la personne concernée n'est plus identifiable.

Nous avons ajouté nous-mêmes le document "Kb Reclame - Interne documentatie". Il s'agit d'une version plus récente du document "0. KB Reclame - Intern document". Cependant, il s'agit d'un document interne, dont aucune version n'était soumise pour approbation lors de la réunion.

Les documents vous sont transférés sous forme de fichier compressé, pour conserver leur structure et compte tenu de la taille totale des fichiers. Pour ouvrir les documents, placez les fichiers ZIP à la même location, puis extrayez-les avec une application telle que WinRAR ou 7-ZIP."

1.7. Par courriel du 14 mai 2020 les demandeurs se plaignent de ce fait que la réponse est incomplète et ne respecte l'avis de la CADA du 1^{er} avril 2020, et précisent que

“- vous avez supprimé l'essentiel des noms des fonctionnaires consultés ou qui se sont exprimés à propos de l'élaboration de la position publique (fonctionnaires de la C.J.H. ou de la Banque nationale, par exemple), alors que la CADA indique dans son avis que si le nom appartient à une personne qui agit en sa qualité de fonctionnaire d'un service public, il n'est pas couvert par une exception à la publicité des documents administratifs ;
- vous avez supprimé plusieurs opinions émises à propos de l'élaboration de sa position publique sur la base de l'exception à la publicité des documents administratifs qui protège les délibérations des autorités publiques, sans justifier concrètement en quoi la publicité des informations demandées porterait atteinte à une délibération. La CADA avait pourtant indiqué dans son avis que cette exception nécessite une démonstration concrète de l'atteinte à l'intérêt protégé ;

- vous ne nous avez pas transmis le procès-verbal de la réunion du 26 novembre 2019, alors que les autres documents communiqués montrent que c'est au cours de cette réunion que la position publique a été discutée et adoptée."

1.8. Par courriel du 5 juin 2020, les demandeurs envoient à la Commission des jeux de hasard un rappel.

1.9. Par courriel du 10 juin 2020, la Commission des jeux de hasard adresse de nouveaux documents aux demandeurs et répond aux courriels du 14 mai et 5 juin 2020 comme suit :

"Il s'agit des procès-verbaux des réunions du 26 novembre 2019 et du 11 décembre 2019, ainsi que les pièces préalables à la réunion du 11 décembre 2019 relative à la position publique concernant l'arrêté royal du 25 octobre 2018. Néanmoins, nous n'avons pas inclus les documents que vous avez déjà reçus et qui ne nécessitaient pas une nouvelle rédaction.

Conformément à l'article 6, §2, 1° de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, nous avons supprimé les données personnelles qui portent atteinte à la vie privée, à savoir les noms des personnes physiques et les données qui indiquent les personnes privées qui participent aux réunions, mais qui n'exercent pas une fonction publique et qui ne sont pas fonctionnaires d'un service public, et les noms des personnes privées qui font l'objet d'une décision de la Commission.

Les personnes qui participent aux réunions le font en fonction de leur organisation. En omettant leurs noms, on évite que les actions, déclarations ou opinions exprimées pendant les réunions soient interprétées comme étant les propres actions, déclarations ou opinions. Le fait de conserver leur nom pourrait entraîner des actions de tiers qui s'estiment lésés par ces actions, déclarations ou opinions, bien qu'elles n'expriment pas nécessairement les opinions personnelles du participant. Il est concevable que la pression politique exercée par le secteur puisse entraîner la perte d'emploi des participants. Les noms des personnes qui ont communiqué avec la Commission et le nom de leur organisation ou le nom de tiers, tels que des avocats, ont été omis pour la même raison.

En ce qui concerne les personnes qui font l'objet d'une décision de la Commission, le fait de citer leur nom pourrait nuire à leur réputation. Par exemple, lorsqu'il s'agit de personnes figurant sur la liste des personnes exclues, le fait que leur exclusion soit publiquement connue peut avoir des effets très négatifs dans leur vie privée et professionnelle. Cela réduirait très probablement leurs chances de nouer de nouvelles relations personnelles et professionnelles, et pourrait entraîner la perte de relations existantes.

Comme le conseille la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA), nous avons également conservé les noms des fonctionnaires dans tous les documents.

Conformément à article 6, §1, 5° de la loi du 11 avril 1994 nous avons aussi supprimé les données relatives à la recherche ou la poursuite de faits punissables des procès-verbaux des deux réunions en question dans les pièces jointes. La publication d'une sanction est une sanction en soi, donc en l'absence d'une telle sanction imposée.

Les opinions personnelles des participants aux délibérations de l'autorité responsable sont exclues de la publicité par l'exception d'article 6, §2, 3° de la loi du 11 avril 1994.

Lors des délibérations de la sous-commission, les participants ont fait part de leurs points de vue sur les différents aspects de l'arrêté royal du 25 octobre 2018. Il est important pour le bon fonctionnement de ces délibérations que les participants peuvent exprimer librement leurs points de vue. Afin de protéger ces opinions, de garantir que toute personne participant à ces discussions ne se sente pas contrainte d'exprimer son opinion, et d'éviter d'être jugée sur ces opinions, nous avons omis leurs avis sur ces sujets.

Les documents ci-joints traitent de certains éléments de l'arrêté royal qui sont sujets à interprétation. Les aspects budgétaires sont également abordés. Les participants ont également discuté de l'approche de la Commission concernant l'arrêté royal et de son rôle dans son interprétation. Si ces avis devaient être rendus publics, les membres de la Commission des jeux, en tant que participants, pourraient risquer des représailles de la part du secteur ou de la politique s'ils avaient un avis qui ne représentait pas les intérêts de cette dernière. Par exemple, un avis qui applique strictement ou rigoureusement une règle pourrait se heurter à une opposition.

En fin de compte, la pression du secteur ou la politique peut entraîner une perte de fonction. La crainte légitime de ces représailles pourrait freiner des opinions. Cela compromettrait complètement le bon fonctionnement de la Commission. Par conséquent, il est essentiel de protéger les participants afin qu'ils puissent s'exprimer librement.

Nous constatons également qu'au vu de l'avis de la Cour de justice sur le RGPD et la directive sur la vie privée, il n'est pas possible de rendre les opinions totalement anonymes. Il reste toujours possible de reconnecter des opinions avec relativement peu d'efforts à une personne qui était présente à la réunion. Par conséquent, nous sommes obligés d'omettre ces avis.

Les décisions prises sont en tout cas conservées dans les documents. Les avis des personnes qu'ils publient sont également conservés, de même que les résumés, qui peuvent également contenir des avis mais dans lesquels la personne en question ne peut plus être identifiée.

Les documents vous seront envoyés sous la forme d'un dossier compressé. Ce format de fichier limite la taille par fichier et préserve la structure des dossiers dans lesquels se trouvent les fichiers. Pour ouvrir les documents, placez les fichiers .zip au même endroit et extrayez-les à l'aide d'une application, telle que WinRAR ou 7-ZIP.”

1.10. Par courriel du 25 juin 2020, les demandeurs remarquent que, dans le procès-verbal de la réunion de la Commission des jeux de hasard du 26 novembre 2019 – au cours de laquelle l'adoption de la position publique relative à l'arrêté royal du 25 octobre 2018 semble avoir été discutée -, la plupart des passages relatifs à ladite position publique sont toujours masqués (notamment aux pages 3-4 et 8-9 du rapport).

1.11. Par courriel du 14 juillet 2020 la Présidente de la Commission des jeux de hasard réagit sur ce courriel comme suite :

“Vous avez demandé que les passages du procès-verbal de la réunion de la Commission du 26 novembre 2019 relatifs à la position publique relative à l'arrêté royal 25 octobre 2018 vous soient communiqués. Plus précisément, vous demandez l'accès aux passages des pages 3-4 et 8-9. Clairement, aux pages 3-4 du rapport, l'arrêté royal n'est que discuté brièvement et seulement un nom est masqué dans ce passage. Le reste traite d'une matière complètement différente.

L'arrêté royal est discuté au point 5 du PV, pages 8-9. On y a exclu les opinions personnelles des participants aux délibérations de l'autorité responsable de la publicité en vertu de l'exception de l'article 6, §2, 3° de la loi du 11 avril 1994. Il est important pour le bon fonctionnement de ces délibérations que les participants puissent exprimer librement leurs points de vue, ce qui est l'objectif de cette exception. Afin de protéger ces opinions, de garantir que toute personne participant à ces discussions ne se sente pas contrainte d'exprimer son opinion, et d'éviter d'être jugée sur ces opinions, nous avons omis leurs avis sur ces sujets. Sinon, les participants risquent des représailles non seulement de la part du secteur, mais aussi de la part du politique. La pression exercée par un des deux ou, le cas échéant peut-être les deux, peut entraîner la perte de sa fonction et peut par conséquent compromettre complètement le bon fonctionnement de la Commission. Ceci a aussi été confirmé par la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA) dans son avis n° 2020-31.

Ce que vous demandez spécifiquement, c'est qu'on masque seulement l'identité des personnes physiques mentionnées dans ces passages pour préserver leur anonymat. Le masquage des noms est seulement suffisant si l'objectif de l'exception de l'article 6, §2, 3° de la loi du 11 avril 1994 est réalisé par ce masquage (CADA 2014-81). Des opinions peuvent être des

données à caractère personnel au sens du Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD). Une personne peut être identifiable par ses opinions et sa manière de parler. En plus, les noms des participants sont connus et mentionnés au début du procès-verbal, ce qui facilite l'identification des personnes. Le masquage des noms est par conséquent insuffisant pour atteindre l'objectif visé par article 6, §2, 3° de la loi du 11 avril 1994. Autrement dit, maintenir les opinions des participants en combinaison avec la mention en début de PV des noms des participants à la réunion permettrait d'identifier les participants, ce qui dépasse l'objectif de la loi."

1.12. Par courriel du 24 août 2020 les demandeurs introduit une nouvelle demande d'avis à la Commission.

2. La recevabilité de la demande d'avis

La Commission estime que la demande d'avis n'est pas recevable. Une fois qu'elle a formulé son avis dans un dossier, la Commission a épuisé ses compétences. Seul un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat est possible contre une décision portant sur une demande de reconsidération.

La Commission souhaite faire remarquer que l'intention du législateur était de prévoir une procédure relativement courte : une demande d'accès, en cas de refus explicite ou implicite, une demande de reconsidération et simultanément une demande d'avis à la Commission, une décision concernant la demande de reconsidération et si le demandeur n'est pas d'accord avec cette décision, il y a le recours en annulation auprès du Conseil d'Etat. L'échange permanent de correspondance supplémentaire avec l'autorité administrative concernée y porte préjudice.

Bruxelles, le 2 septembre 2020.

F. SCHRAM
secrétaire

K. LEUS
présidente