

B.12.2. Ausgehend von der Feststellung, dass es keine Regelung in Bezug auf außerhalb eines zugelassenen Krankenhauses vorgenommene risikoträchtige medizinische Praktiken gibt, und zwar unter anderem infolge des Umstands, dass die in Artikel 81 des am 10. Juli 2008 « koordinierten Gesetzes über die Krankenhäuser und andere Pflegeeinrichtungen » dem König erteilte Ermächtigung nicht zur Ausführung gebracht worden ist, hat der Dekretgeber Maßnahmen ergreifen wollen, um « die Qualität der Pflege [...] und die Sicherheit » des Patienten, der in einer « Privatklinik » behandelt wird, zu gewährleisten. Mit der Meldepflicht, die für den Einrichtungsverantwortlichen gilt, bezweckte der Dekretgeber « eine Sensibilisierung der Verantwortlichen (und der Ärzte) sowie der Patienten » und « eine Bestandsaufnahme der Anzahl, der Art, der Lokalisierung und der Umstände der risikoträchtigen medizinischen Praktiken, die außerhalb des Rahmens eines zugelassenen und geprüften Krankenhauses vorgenommen werden ». Mit dieser Bestandsaufnahme wollte der Dekretgeber wiederum ein Instrument schaffen, mit dem « in einer zweiten Phase [...] aufgrund der erfassten Informationen geprüft werden [kann], ob - und bejahendenfalls welche - für bestimmte Gruppen von Eingriffen Anforderungen in Sachen Sicherheit des Patienten und Qualität der Pflege festgelegt werden müssen ». Zu demselben Zweck wurde vorgesehen, dass die Flämische Regierung die Einrichtungen bestimmen kann, die sich einer externen Qualitätsprüfung unterziehen müssen.

B.12.3. Daraus geht hervor, dass der Dekretgeber im Wesentlichen die außerhalb eines zugelassenen Krankenhauses vorgenommenen risikoträchtigen medizinischen Praktiken einem System der Qualitätsprüfung unterziehen wollte, indem unter anderem Instrumente geschaffen werden, mit denen festgestellt werden kann, in welchem Maße bei der Vornahme dieser medizinischen Handlungen Qualitätsnormen gelten, sowie auf deren Grundlage solche Qualitätsnormen auferlegt werden könnten.

Diese Zielsetzung geht übrigens ebenfalls aus Artikel 4 des angefochtenen Dekrets hervor, dem zufolge die Flämische Behörde die erfassten Informationen periodisch dem zuständigen provinziellen Rat der Ärztekammer zu übermitteln hat, der kraft Artikel 6 des königlichen Erlasses Nr. 79 vom 10. November 1967 über die Ärztekammer unter anderem zur Aufgabe hat, über die Einhaltung der Regeln der ärztlichen Berufspflichten der « Ärzte » zu wachen, und dabei über eine disziplinarrechtliche Befugnis verfügt, sowie zur Aufgabe hat, die zuständigen Behörden von den ihm bekannten Handlungen der « illegalen Ausübung der Heilkunde » in Kenntnis zu setzen.

Der Umstand, dass die im angefochtenen Dekret enthaltenen Verpflichtungen dem « Einrichtungsverantwortlichen » auferlegt werden, und also nicht den Ärzten, die die betreffenden medizinischen Handlungen vornehmen, ändert nichts an der Feststellung, dass der Dekretgeber eine höhere Qualität von bestimmten medizinischen Handlungen, die außerhalb eines zugelassenen Krankenhauses vorgenommen werden, bewirken wollte.

B.13. Indem das angefochtene Dekret darauf abzielt, bestimmte medizinische Handlungen auf ihre Qualität hin zu prüfen, und ebenfalls darauf abzielt, diese Handlungen vorkommendenfalls - noch einzuführenden - Qualitätsbedingungen zu unterwerfen, bezieht es sich auf die « Ausübung der Heilkunde », für die - wie in B.7 und B.8 in Erinnerung gerufen wurde - die Gemeinschaften nicht zuständig sind.

B.14. Im Gegensatz zu dem, was die Flämische Regierung zu behaupten scheint, sind die Artikel 6 und 7 des angefochtenen Dekrets, die die Aufsicht über die Einhaltung der Bestimmungen des Dekrets betreffen, sowie die Möglichkeit für die Flämische Regierung, jene Einrichtungen zu bestimmen, die zur Teilnahme an einer externen Qualitätsprüfung verpflichtet sind, zuständigkeitsrechtlich nicht anders zu qualifizieren als die Bestimmungen bezüglich der Meldepflicht, da mit den beiden Kategorien von Bestimmungen Instrumente geschaffen werden im Hinblick auf die Einführung einer Qualitätskontrolle über die Vornahme bestimmter medizinischer Handlungen.

B.15. Die Gemeinschaften sind zwar zuständig für die Politik in Bezug auf die Pflegeinfrastrukturen, die nicht den « grundlegenden Rechtsvorschriften » im Sinne von Artikel 5 § 1 I Nr. 1 Buchstabe a) des Sondergesetzes vom 8. August 1980 unterstehen, aber sie können diese Zuständigkeit nicht anwenden, um die Ausübung der Heilkunde in diesen Infrastrukturen zu regeln. Weder aus den Bestimmungen des angefochtenen Dekrets noch aus den Vorarbeiten dazu lässt sich ableiten, dass der Dekretgeber im vorliegenden Fall einen Rechtsrahmen für Pflegeinfrastrukturen, die nicht den « grundlegenden Rechtsvorschriften » unterstehen, hätte schaffen wollen, ohne die in diesen Infrastrukturen vorgenommenen medizinischen Handlungen zu berühren.

B.16. Die aus der Missachtung der föderalen Zuständigkeit bezüglich der Ausübung der Heilkunde abgeleiteten Klagegründe sind begründet.

B.17. Da die übrigen Klagegründe nicht zu einer weiter reichenden Nichtigerklärung führen könnten, brauchen sie nicht geprüft zu werden.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erklärt das Dekret der Flämischen Gemeinschaft vom 22. Juni 2012 über die Meldepflicht für risikoträchtige medizinische Praktiken für nichtig.

Verkündet in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 19. Dezember 2013.

Der Kanzler,

F. Meersschant

Der Präsident,

M. Bossuyt

COUR CONSTITUTIONNELLE

[2013/207385]

Extrait de l'arrêt n° 169/2013 du 19 décembre 2013

Numéro du rôle : 5550

En cause : le recours en annulation partielle de l'article 19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et en annulation totale de l'article 21 du décret de la Région wallonne du 21 juin 2012 relatif à l'importation, à l'exportation, au transit et au transfert d'armes civiles et de produits liés à la défense, introduit par l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke, P. Nihoul, F. Daoût et T. Giet, assistée du greffier F. Meersschant, présidée par le président J. Spreutels, après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 7 janvier 2013 et parvenue au greffe le 9 janvier 2013, l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme », dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, rue du Boulet 22, a introduit un recours en annulation des mots « et confidentiels à la seule attention du Gouvernement » dans l'article 19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et de l'article 21 du décret de la Région wallonne du 21 juin 2012 relatif à l'importation, à l'exportation, au transit et au transfert d'armes civiles et de produits liés à la défense (publié au *Moniteur belge* du 5 juillet 2012).

(...)

II. *En droit*

(...)

Quant aux dispositions attaquées

B.1.1. Le décret de la Région wallonne du 21 juin 2012 relatif à l'importation, à l'exportation, au transit et au transfert d'armes civiles et de produits liés à la défense (ci-après : le décret wallon du 21 juin 2012) s'inscrit dans l'exercice de la compétence, transférée aux régions par la loi spéciale du 12 août 2003, en matière d'importation, d'exportation et de transit des armes, munitions et matériel devant servir spécialement à un usage militaire ou de maintien de l'ordre et de la technologie y afférente ainsi que des produits et des technologies à double usage (article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

B.1.2. Le décret wallon du 21 juin 2012 poursuit quatre objectifs : il tend à assurer la transposition de la directive 2009/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 « simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté », à donner une existence officielle à la « Commission d'avis sur les licences d'exportations d'armes », à déterminer un ensemble de procédures, de façon à donner une existence juridique aux pratiques actuelles, et, enfin, à « rappeler un principe strict, celui de la confidentialité dans le traitement des dossiers » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2011-2012, n^o 614/1, p. 3).

En ce qui concerne ce dernier objectif, l'exposé des motifs précise :

« Les personnes qui sont impliquées [dans] les procédures organisées par le texte seront en effet soumises à une obligation de confidentialité.

Elles s'engagent à observer et faire observer la plus stricte confidentialité à l'égard des informations dont [elles] prennent connaissance dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, et à prendre les mesures nécessaires pour en préserver la confidentialité, à l'égard notamment de leur personnel permanent ou temporaire.

La nouvelle procédure renforce donc les garanties déjà données en matière de droit de l'Homme, tout en accroissant la sécurité pour les entreprises, qui ne peuvent être placées dans une position d'infériorité concurrentielle injustifiée » (*ibid.*).

La confidentialité répondait ainsi à une demande de l'industrie de l'armement (*C.R.I.*, Parlement wallon, 2011-2012, n^o 19, p. 23, et *C.R.I.C.*, Parlement wallon, 2011-2012, n^o 148 (lundi 18 juin 2012), p. 10).

B.2.1. Les articles 19 et 21 du décret wallon du 21 juin 2012 disposent :

« Art. 19. § 1^{er}. Il est créé une ' Commission d'avis sur les licences d'exportations d'armes ', chargée de formuler, à la demande du Gouvernement ou d'initiative, des avis motivés et confidentiels à la seule attention du Gouvernement dans le cadre de l'analyse des demandes d'exportation de produits liés à la défense.

Ces avis sont émis sur la base d'une analyse géostratégique, éthique et économique des dossiers qui lui sont soumis.

Dans ses avis, la Commission recherche d'abord à exprimer son avis par la voie du consensus.

A défaut de consensus, l'avis de la Commission reflète les éventuels avis minoritaires.

S'il y a un vote, un membre peut demander que le vote soit secret. En toute hypothèse, l'avis de la Commission indique le nombre de voix qu'obtient chaque proposition.

§ 2. Le Gouvernement détermine le siège de cette Commission et arrête les modalités de son fonctionnement ».

« Art. 21. § 1^{er}. Les certificats et les licences visés par le présent décret ne constituent pas des actes administratifs au sens et pour l'application du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration.

Ces certificats et licences mentionnés au présent décret ne sont également pas des actes administratifs au sens et pour l'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

§ 2. Les avis rendus par la Commission ne constituent pas des actes administratifs au sens et pour l'application du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration et ne peuvent en outre, être communiqués à une autre autorité que le Gouvernement ».

B.2.2. Le recours en annulation est dirigé contre les mots « et confidentiels à la seule attention du Gouvernement » dans l'article 19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et contre l'article 21 du décret wallon du 21 juin 2012.

En vertu de ces dispositions, les avis de la Commission d'avis sur les licences d'exportations d'armes (ci-après : la Commission d'avis) échappent au champ d'application du décret wallon du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration (ci-après : le décret wallon du 30 mars 1995) et sont donc « confidentiels » (les mots attaqués dans l'article 19, ainsi que l'article 21, § 2); les licences et certificats visés par le décret wallon du 21 juin 2012, dont les licences d'exportations d'armes, échappent également à la publicité de principe prévue par le décret wallon du 30 mars 1995 (article 21, § 1^{er}, alinéa 1^{er}), ainsi qu'au champ d'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs (article 21, § 1^{er}, alinéa 2).

Quant au fond

B.3. La partie requérante invoque trois moyens, pris de la violation des articles 10, 11 et 32 de la Constitution, combinés ou non avec d'autres dispositions constitutionnelles et législatives, ainsi que de la violation des règles répartitrices de compétence.

La Cour examine les moyens en ce qu'ils sont dirigés, d'une part, contre l'absence de motivation formelle des certificats et licences (deuxième moyen), et, d'autre part, contre la confidentialité des certificats, licences et avis de la Commission d'avis (premier et troisième moyens).

Quant à l'absence de motivation formelle des certificats et des licences

B.4. Dans son deuxième moyen, pris de la violation de l'article 39 de la Constitution, des dispositions de la loi spéciale adoptées en application de cette disposition et particulièrement de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la partie requérante allègue un excès de compétence du législateur régional, en ce que l'article 21, § 1^{er}, alinéa 2, attaqué prévoit que les certificats et licences visés par le décret wallon du 21 juin 2012 ne sont pas des actes administratifs au sens de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

B.5.1. Les articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs disposent :

« Article 1^{er}. Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par :

- Acte administratif :

L'acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative;

- Autorité administrative :

Les autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

- Administré :

Toute personne physique ou morale dans ses rapports avec les autorités administratives.

Art. 2. Les actes administratifs des autorités administratives visées à l'article premier doivent faire l'objet d'une motivation formelle.

Art. 3. La motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision.

Elle doit être adéquate. »

B.5.2. Ces dispositions généralisent l'obligation de motiver formellement les actes administratifs de portée individuelle. La motivation formelle des actes concernés est dorénavant un droit de l'administré, auquel est ainsi offerte une garantie supplémentaire contre les actes administratifs de portée individuelle qui seraient arbitraires.

B.6.1. La motivation formelle, qui est de nature à renforcer le contrôle juridictionnel sur les actes administratifs, consacré par les articles 159 et 161 de la Constitution, ne se situe pas dans une matière attribuée aux communautés ou aux régions.

Le législateur fédéral, en vertu de sa compétence résiduelle, a réglé l'obligation de motivation formelle des actes administratifs en vue d'assurer la protection de l'administré à l'égard des actes émanant de toutes les autorités administratives. Les législateurs régionaux ou communautaires peuvent compléter ou préciser la protection offerte par la loi du 29 juillet 1991 en ce qui concerne les actes pour lesquels les communautés et les régions sont compétentes.

B.6.2. En revanche, un législateur communautaire ou régional ne pourrait, sans violer la compétence fédérale en la matière, diminuer la protection offerte par la législation fédérale aux administrés en dispensant les autorités agissant dans les matières pour lesquelles il est compétent de l'application de cette loi ou en autorisant ces autorités à y déroger.

B.7. Concernant la disposition de l'avant-projet devenue l'article 21, § 1^{er}, alinéa 2, la section de législation du Conseil d'Etat a considéré :

« En son alinéa 2, l'article 24, § 1^{er}, de l'avant-projet prévoit que les certificats et licences dont il a été question au point 1 ' ne sont également pas des actes administratifs au sens et pour l'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs '.

Cette disposition ne peut être admise car la Région wallonne n'est pas compétente pour modifier dans un tel sens la loi du 29 juillet 1991 précitée.

[...]

Il se déduit de [l']arrêt [n° 128/2001 de la Cour constitutionnelle] que la Région wallonne sort du champ de ses compétences en écartant l'application de la loi précitée du 29 juillet 1991 pour ce qui concerne les certificats et licences visés dans l'avant-projet. En adoptant une mesure par laquelle ces licences et certificats ne doivent plus être motivés en la forme, la Région wallonne ne complète ni ne précise la protection offerte par la loi précitée du 29 juillet 1991 mais la supprime pour les actes concernés, ce qui porte atteinte au minimum de protection que la loi précitée du 29 juillet 1991 a entendu garantir à tout intéressé.

En outre, la section de législation observe que la loi précitée du 29 juillet 1991 admet au cas par cas que des actes ne soient pas motivés en la forme s'il s'avère que dévoiler leur motivation compromet certains intérêts.

L'article 24, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet sera donc omis » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2011-2012, n° 614/1, pp. 25-26).

B.8. L'avis de la section de législation du Conseil d'Etat n'a pas été suivi, sur la base des considérations suivantes :

« L'article 21, § 2 [lire : 21, § 1^{er}, alinéa 2] ne fait que compléter et préciser la loi du 29 juillet 1991. Sur ce point, on ne peut suivre la Section de législation du Conseil d'Etat qui considère qu'en fait la disposition en projet, loin de compléter ou de préciser la loi, en restreint la portée.

En effet, c'est oublier que la loi du 29 juillet 1991, si elle offre un minimum de protection au citoyen, comporte également des restrictions à l'obligation de divulgation des motifs, dont les cas de risque de compromission [de] la sécurité extérieure de l'Etat ou de l'atteinte à l'ordre public.

L'exception en projet s'inscrit dans le même ordre d'idées, sachant que les exceptions de la loi du 29 juillet 1991 ont été élaborées de façon à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile la mise en œuvre des compétences des communautés et des régions, notamment en matière d'organisation et de mode de fonctionnement de l'administration.

En toute hypothèse, il peut être fait application de la théorie des pouvoirs implicites, fondée sur l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, pour justifier l'article 21, § 2 [lire : 21, § 1^{er}, alinéa 2] en projet.

Pour rappel, en vertu de cet[te] disposition, les décrets et ordonnances peuvent donc porter des dispositions relatives à des matières pour lesquelles ce n'est pas le législateur décréteur, mais le législateur fédéral qui est en principe compétent, soit en vertu d'une réserve expresse formulée dans cette loi, soit sur la base de sa compétence résiduaire. Il résulte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que, pour préserver la compatibilité avec le principe de l'exclusivité des compétences, la réglementation adoptée doit être nécessaire à l'exercice des compétences de l'entité fédérée, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur ces matières soit marginale.

Ces trois conditions sont bien réunies en l'espèce. En effet, l'article 21, § 2 [lire : 21, § 1^{er}, alinéa 2] en projet est nécessaire pour assurer la cohérence de l'ensemble des règles contenues dans le projet de décret et pour permettre à l'autorité régionale de veiller à la préservation de ses relations internationales, à l'égard d'informations sensibles ou des intérêts commerciaux des entreprises du secteur, s'agissant d'informations confidentielles. A nouveau un parallèle peut être fait avec les articles 65/5 et 65/10 de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fourniture et de service.

La matière se prête à un régime différencié, s'agissant d'une législation extrêmement spécifique.

Enfin quant à l'incidence, elle demeure marginale, dès lors qu'elle ne vise que les certificats et licences instituées par le projet de décret.

Et, du reste, il ne faut oublier que l'omission d'une obligation de motivation formelle ne signifie pas la fin du contrôle juridictionnel qui demeure possible sur la base du dossier administratif, lequel n'est pas soustrait audit contrôle, sauf s'il était [fait] usage de la faculté offerte par l'article 87 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la Section du contentieux administratif du Conseil d'Etat » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2011-2012, n° 614/1, p. 7).

Il a été précisé que les dispositions étaient maintenues « pour garantir au maximum la confidentialité des dossiers » (*C.R.I.*, Parlement wallon, 2011-2012, n° 19, p. 22).

B.9.1. Le décret wallon du 21 juin 2012 vise plusieurs types de licences : d'une part, la licence de transfert, qui est « l'autorisation délivrée par le Gouvernement qui permet à un fournisseur de transférer des produits liés à la défense à un destinataire situé dans un autre Etat membre de l'Union européenne » (article 6, 5^o, du décret wallon du 21 juin 2012), et, d'autre part, la licence d'exportation, d'importation ou de transit, qui est « l'autorisation individuelle délivrée par le Gouvernement ou son délégué, permettant l'exportation, l'importation ou le transit, de ou vers un pays non membre de l'Union européenne, de produits liés à la défense » (article 13, 9^o, du décret du 21 juin 2012).

L'article 8 du décret wallon du 21 juin 2012 prévoit par ailleurs que les licences de transfert peuvent être générales, globales ou individuelles : les licences générales de transfert « autorisent directement les fournisseurs établis sur le territoire de la Région wallonne, qui respectent les conditions indiquées dans la licence générale de transfert, à effectuer des transferts de produits liés à la défense, spécifiés dans la licence générale de transfert, à une ou plusieurs catégories de destinataires situés dans un autre Etat membre de l'Union européenne » (article 8, § 2, 1^o); les licences globales de transfert « sont délivrées à la demande de fournisseurs individuels et autorisent les transferts de produits liés à la défense au profit de destinataires situés dans un ou plusieurs autres Etats membres » (article 8, § 2, 2^o), et les licences individuelles de transfert sont octroyées pour les opérations qui ne répondent pas aux conditions des licences générales ou globales de transfert (article 8, § 2, 3^o).

B.9.2. Le décret wallon du 21 juin 2012 vise également plusieurs types de certificats.

Le décret organise tout d'abord la certification des entreprises destinataires de produits liés à la défense, ayant leur siège social sur le territoire de la Région wallonne, qui établit la fiabilité des entreprises au regard de plusieurs critères (article 10 du décret wallon du 21 juin 2012); le certificat doit contenir certaines mentions minimales, le Gouvernement vérifiant tous les trois ans le respect des conditions prévues par le certificat (article 11 du décret wallon du 21 juin 2012).

Par ailleurs, l'article 13 du décret wallon du 21 juin 2012 définit le « Certificat International d'Importation (CII) » comme « le document émanant du Gouvernement ou de son délégué certifiant à un pays exportateur qu'une importation potentielle de produits liés à la défense est autorisée en Région wallonne » (article 13, 3^o, du décret wallon du 21 juin 2012), le « Certificat de Vérification des Livraisons (CVL) » comme « le document émanant du Gouvernement ou de son délégué confirmant à un pays exportateur l'arrivée en Région wallonne de produits liés à la défense dont le pays exportateur a autorisé l'exportation » (article 13, 4^o, du décret wallon du 21 juin 2012) et le « Certificat d'Utilisateur Final » (CUF) comme « le document authentifié par les autorités du pays d'importation permettant d'identifier de manière précise les produits liés à la défense faisant l'objet d'une exportation ou d'un transit, leur destinataire et garantissant aux autorités du pays d'exportation que les produits liés à la défense ne seront pas réexportés sans l'autorisation préalable et expresse du pays d'exportation » (article 13, 5^o, du décret wallon du 21 juin 2012).

B.9.3. Il résulte des définitions qui précèdent qu'en faisant échapper au champ d'application de la loi du 29 juillet 1991 les « certificats et les licences visés par le présent décret », l'article 21, § 1^{er}, alinéa 2, ne peut viser que les certificats au sens des articles 10 et 11 du décret du 21 juin 2012, ainsi que les licences globales et individuelles de transfert, et les licences d'exportation, d'importation et de transit, définies respectivement aux articles 6, 5^o, et 8, § 2, 2^o et 3^o, ainsi qu'à l'article 13, 9^o, du décret du 21 juin 2012; les certificats visés à l'article 13 de même que les licences générales de transfert définies à l'article 8, § 2, 1^o, du décret du 21 juin 2012 ne peuvent en effet constituer des actes administratifs à portée individuelle, tels qu'ils sont définis par l'article 1^{er} de la loi du 29 juillet 1991.

B.9.4. Les certificats au sens des articles 10 et 11 du décret wallon du 21 juin 2012, de même que les licences globales et individuelles de transfert, et les licences d'exportation, d'importation et de transit, constituent par contre des actes administratifs à portée individuelle, soumis par conséquent en principe à l'obligation générale de motivation formelle que prévoit la loi du 29 juillet 1991.

B.10. En supprimant pour les certificats et licences visés en B.9.4 l'obligation de motivation formelle établie par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, l'article 21, § 1^{er}, alinéa 2, porte atteinte au droit du destinataire de l'acte, mais également de tout tiers intéressé, de prendre immédiatement connaissance des motifs qui justifient la décision par leur indication dans l'acte lui-même. En conséquence, il porte également atteinte à la compétence fédérale en matière de protection des droits des administrés.

B.11.1. Le Gouvernement wallon fait valoir que l'éventuel empiétement sur la compétence du législateur fédéral est justifié par les pouvoirs implicites, conformément à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, lorsque le législateur régional règle l'importation, l'exportation et le transit des armes.

B.11.2. Pour que l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 puisse s'appliquer, il est requis que la réglementation adoptée soit nécessaire à l'exercice des compétences de la région, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions attaquées sur la matière ne soit que marginale.

B.12.1. Dès lors que l'article 4 de la loi du 29 juillet 1991 prévoit que l'obligation de motivation ne s'impose pas lorsque l'indication des motifs de l'acte peut notamment « compromettre la sécurité extérieure de l'Etat », « porter atteinte à l'ordre public », « violer le droit au respect de la vie privée » ou « constituer une violation des dispositions [en] matière de secret professionnel », l'atteinte portée en l'espèce à la compétence fédérale en matière de protection des droits des administrés n'est pas nécessaire à l'exercice de la compétence régionale relative à l'importation, à l'exportation et au transit d'armes.

B.12.2. Par ailleurs, l'atteinte portée à la compétence fédérale relative à la protection des droits des administrés n'est pas marginale, dès lors qu'elle revient à exclure du droit de pouvoir prendre connaissance des motifs d'une décision administrative dans l'acte lui-même tous les demandeurs de licences et certificats visés en B.9.4, ainsi que tous les tiers intéressés par ces licences et certificats, qui relèvent de la Région wallonne.

B.13. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner en outre si la matière peut se prêter à un règlement différencié, il découle de ce qui précède que les conditions permettant l'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 ne sont pas réunies en l'espèce.

B.14. Le deuxième moyen est fondé. En conséquence, l'article 21, § 1^{er}, alinéa 2, du décret wallon du 21 juin 2012 doit être annulé.

Quant à l'absence de publicité des certificats et des licences, ainsi que des avis de la Commission d'avis

B.15. Dans son premier moyen, la requérante allègue une atteinte discriminatoire au droit à la transparence administrative garanti par l'article 32 de la Constitution, en ce que les licences d'exportations d'armes et les avis de la Commission d'avis sont soustraits à la publicité organisée par le décret wallon du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration, ce qui a pour effet de priver les personnes intéressées du contrôle de la Commission d'accès aux documents administratifs, puis du contrôle du Conseil d'Etat.

Dans son troisième moyen, la requérante estime qu'en soustrayant les certificats, licences et avis de la Commission d'avis à la publicité administrative, le législateur régional aurait porté atteinte à la compétence du Conseil d'Etat et des cours et tribunaux; cette atteinte méconnaîtrait ainsi la compétence fédérale, et créerait également une discrimination entre justiciables.

La Cour examine ces deux moyens ensemble.

B.16.1. L'article 32 de la Constitution dispose :

« Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 ».

B.16.2. En déclarant, à l'article 32 de la Constitution, que chaque document administratif - notion qui, selon le Constituant, doit être interprétée très largement - est en principe public, le Constituant a érigé le droit à la publicité des documents administratifs en un droit fondamental.

Des exceptions au principe de la publicité des documents administratifs ne sont possibles que dans les conditions fixées par la loi, le décret ou l'ordonnance. Elles doivent être justifiées et sont de stricte interprétation (*Doc. parl., Sénat, 1991-1992, n° 100-49/2°, p. 9*).

B.16.3. En permettant qu'un législateur puisse prévoir dans quels cas et à quelles conditions il peut être dérogé au principe de la transparence administrative, le Constituant n'a pas exclu que l'accès à certains documents soit soumis à des conditions ou soit limité, pour autant que ces restrictions soient raisonnablement justifiées et n'entraînent pas d'effets disproportionnés.

Il convient, à cet égard, de souligner que la transparence administrative participe à l'effectivité de l'exercice du droit de recours des administrés devant le Conseil d'Etat ou devant les juridictions judiciaires.

B.17. Le décret de la Région wallonne du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration (ci-après : le décret wallon du 30 mars 1995) organise en Région wallonne la publicité des documents administratifs.

Aux termes de l'article 1^{er}, alinéa 2, 2°, du décret wallon du 30 mars 1995, par document administratif, il faut entendre « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose ». Les articles 4 et 5 du décret wallon du 30 mars 1995 organisent le droit de principe de consulter un document administratif, de s'en faire délivrer une copie et de recevoir des explications y relatives.

L'article 6, § 1^{er}, du décret wallon du 30 mars 1995 prévoit une série d'exceptions à cette publicité de principe, en disant :

« L'autorité administrative régionale ou non régionale 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 :

- 1° la sécurité de la population;
- 2° les libertés et les droits fondamentaux des administrés;
- 3° l'ordre public;
- 4° la recherche ou la poursuite de faits punissables;
- 5° les relations internationales de la Région;
- 6° un intérêt économique ou financier de la Région ».

L'article 8 du décret wallon du 30 mars 1995 instaure une Commission d'accès aux documents administratifs, qui peut rendre un avis sur une demande de consultation ou de correction d'un document administratif, avec possibilité de recours devant le Conseil d'Etat contre l'avis de cette Commission.

B.18. En disant que les certificats et licences visés en B.9.4, ainsi que les avis de la Commission d'avis, ne constituent pas des actes administratifs au sens et pour l'application du décret wallon du 30 mars 1995, l'article 21, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et § 2, ainsi que les mots « et confidentiels à la seule attention du Gouvernement » dans l'article 19 du décret wallon du 21 juin 2012 instaurent une exception générale au droit fondamental garanti par l'article 32 de la Constitution.

La différence de traitement qui en résulte, entre les personnes qui souhaitent prendre connaissance des documents visés par les dispositions attaquées, qui sont automatiquement exclues de ce droit, et les personnes qui souhaitent prendre connaissance d'autres documents administratifs, qui bénéficient de la procédure instaurée par le décret wallon du 30 mars 1995, ne peut résister à un contrôle au regard des articles 10 et 11 de la Constitution que si elle repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

En ce qui concerne les certificats et les licences

B.19. Concernant la disposition de l'avant-projet devenue l'article 21, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, la section de législation du Conseil d'Etat a considéré ce qui suit :

« L'alinéa en projet doit être examiné au regard de l'article 32 de la Constitution duquel il découle que chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par le décret.

En Région wallonne, l'exercice de ce droit fondamental est encadré par le décret du 30 mars 1995 précité.

En vertu de l'article 32 de la Constitution, ce décret du 30 mars 1995 détermine donc, pour la Région wallonne, les cas et conditions dans lesquels le droit reconnu à chacun de consulter des documents administratifs et de s'en faire remettre copie peut être limité.

Afin de garantir le droit fondamental de l'administré à la publicité des documents administratifs, le décret du 30 mars 1995 précité soumet les demandes de consultation des documents administratifs à une procédure détaillée dans laquelle est prévue l'intervention d'une Commission *ad hoc*. Les décisions prises dans le cadre de cette procédure sont *in fine* soumises à un contrôle juridictionnel.

Il se fait que le décret du 30 mars 1995 précité tel qu'il a été conçu, et singulièrement son article 6, permet de rencontrer les préoccupations de l'auteur de l'avant-projet puisque, sur la base d'une décision motivée, il sera toujours loisible à l'autorité régionale de refuser la consultation d'une licence qui contiendrait des informations sensibles.

Prévoir que les licences visées par l'avant-projet ne constitueraient pas des documents administratifs au sens du décret du 30 mars 1995 précité est donc inutile pour assurer la protection des intérêts visés par le commentaire des articles.

Il y a dès lors lieu de déduire de ce qui précède que l'article 24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet [devenu l'article 21, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, attaqué] ne peut être juridiquement admis. L'article 24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet s'analyse en effet comme une limitation apportée au droit fondamental consacré par l'article 32 de la Constitution. Or, une limitation non nécessaire d'un droit fondamental viole obligatoirement le principe de proportionnalité, avec cette conséquence qu'une telle limitation en devient dépourvue de fondement puisqu'il est de règle que toute limitation apportée à un droit fondamental n'est admissible que si elle respecte le principe de proportionnalité.

L'article 24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, sera donc omis » (*Doc. parl., Parlement wallon, 2011-2012, n° 614/1, p. 25*).

B.20. Le législateur décentral wallon a décidé de ne pas suivre l'avis de la section de législation aux termes des considérations suivantes :

« La question que pose l'avis de la Section de législation n'est donc pas celle de la compétence *sensu stricto* de la Région, mais celle [de] savoir s'il faut privilégier le décret du 30 mars 1995 et la procédure de recours qu'il organise, en son article 8 ou s'il est préférable de prévoir une exception complémentaire à celles visées à l'article 6 de ce décret.

Le texte en projet privilégie cette deuxième option.

En effet, il est clair qu'il appartient avant tout, dans une matière sensible, non seulement en matière concurrentielle, mais également de relations internationales, d'éviter que ne soi [en]t divulgué [es] des informations de ce type.

A cet égard, la circonstance qu'il existe un recours administratif et un contrôle juridictionnel n'est pas en soi suffisant pour s'assurer que ces informations seront effectivement protégées et ne seront pas divulguées.

En effet, si, à suivre la Section de législation, il sera toujours loisible à l'autorité régionale de refuser la consultation d'une licence qui contiendrait des informations sensibles, un administré pourra toujours exercer un recours devant la Commission d'accès aux documents administratifs.

Or, qui dit Commission de recours signifie que celle-ci disposera d'un pouvoir d'appréciation quant à l'exception, fondée sur le texte actuellement en vigueur du décret du 30 mars 1995. Un tel pouvoir d'appréciation ne sera jamais soumis qu'à un contrôle marginal de la Section du contentieux administratif du Conseil d'Etat et par référence à la notion d'erreur manifeste.

Aucune garantie n'existe donc réellement que des informations commerciales ou sensibles politiquement ne seront [en fin] de compte rendues publiques et il est donc inexact de soutenir que le texte en projet est inutile pour assurer la protection des intérêts visés par le commentaire des articles.

Face à ce risque, il est privilégié la voie de la sécurité. Ce faisant et pour les motifs qui précèdent, il ne peut être soutenu que le texte en projet constitue une limitation disproportionnée au droit fondamental à la transparence administrative consacré par l'article 32 de la Constitution » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2011-2012, n° 614/1, pp. 6-7).

B.21.1. Les certificats et licences visés en B.9.4 constituent des actes administratifs à portée individuelle. Ces actes relèvent en principe de la protection offerte par l'article 32 de la Constitution.

Lorsque le Constituant a adopté l'article 32 de la Constitution, il a été souligné que les exceptions à ce droit appellent en principe un examen cas par cas des différents intérêts en présence : « l'intérêt de la publication doit chaque fois contrebalancer concrètement l'intérêt qui est protégé par un motif d'exception » (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 839/1, p. 5).

B.21.2. Le Gouvernement wallon justifie le régime de confidentialité instauré par le souci de sécurité, et par le fait que ces documents contiennent des informations sensibles en matière de concurrence économique ou de relations internationales.

A supposer que ces documents puissent, en certaines hypothèses, contenir des informations sensibles, le Gouvernement wallon reste en défaut de démontrer que les exceptions et la procédure instaurées par le décret wallon du 30 mars 1995 seraient insuffisantes pour garantir la confidentialité de pareilles informations, lorsqu'elles sont contenues dans les certificats et licences visés en B.9.4.

En effet, comme il est indiqué en B.17, l'article 6 du décret wallon du 30 mars 1995 prévoit plusieurs exceptions au droit d'accès, notamment en considération des relations internationales de la Région (5°) ou d'un intérêt économique ou financier de la Région (6°); l'application de ces « motifs d'exception » requiert une appréciation concrète de la demande, la Commission d'accès aux documents administratifs veillant au respect de ces exceptions, sous le contrôle éventuel du Conseil d'Etat; enfin, les documents administratifs obtenus en application du décret wallon du 30 mars 1995 « ne peuvent être diffusés ni utilisés à des fins commerciales », conformément à l'article 10 du décret wallon du 30 mars 1995, de sorte que toute personne qui méconnaîtrait cette interdiction risquerait d'engager sa responsabilité. L'objectif de sécurité poursuivi pouvait donc être atteint par le recours à la procédure organisée par le décret wallon du 30 mars 1995.

B.21.3. En instaurant une exception générale et absolue au droit à la transparence administrative pour l'ensemble des certificats et licences visés en B.9.4, le législateur décréta a pris une mesure qui n'est pas proportionnée à l'objectif poursuivi.

B.22. Dans cette mesure, les moyens sont fondés. En conséquence, l'article 21, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret wallon du 21 juin 2012 doit être annulé.

En ce qui concerne les avis de la Commission d'avis

B.23. Les travaux préparatoires commentent comme suit l'article 19 attaqué :

« Cet article crée une Commission d'avis pour les exportations de produits liés à la défense.

Cette Commission ne remet ses avis qu'au Ministre compétent, désigné comme tel par l'arrêté de mise en place du Gouvernement.

Ses membres exercent leurs fonctions au sein de la Commission de façon autonome et aucune instruction ne peut leur être donnée dans le cadre de l'élaboration des avis de la Commission, notamment par un supérieur hiérarchique; dans le cadre de l'exercice de leurs missions au sein de la Commission, les agents issus des services des Gouvernements sont dispensés de se référer et de faire rapport à leur hiérarchie du travail effectué.

Incarnant la continuité du service public au niveau de la Wallonie, la Commission apportera, dans le cadre d'une indépendance renforcée, l'expertise requise pour l'analyse des dossiers les plus sensibles.

La Commission communiquera au Ministre compétent un avis après une analyse approfondie du dossier sous les angles à la fois géopolitique, éthique et économique, notamment dans le respect des critères du Code de conduite européen, de la jurisprudence européenne, du rapport du responsable du service ' contrôle licences, analyse politique étrangère, droits de l'homme ', du rapport du haut représentant des Droits de l'Homme à Genève et les questions bilatérales et de toutes les autres informations dont elle dispose » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2011-2012, n° 614/1, pp. 5-6).

B.24. Au sujet de la disposition de l'avant-projet devenue l'article 19 du décret du 21 juin 2012, la section de législation du Conseil d'Etat a considéré :

« Comme la consultation de cette Commission n'est pas obligatoire et que ses avis ne sont pas de nature à lier l'autorité, le législateur n'a pas à s'immiscer dans l'organisation du pouvoir exécutif en créant une Commission d'avis. Telle que cette Commission est conçue, c'est en effet au Gouvernement, s'il le juge opportun, qu'il reviendra de la créer.

L'article 4 n'a dès lors pas de raison d'être et doit en conséquence être omis » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2011-2012, n° 614/1, p. 21).

B.25.1. Le texte initial de l'article 24, § 2, de l'avant-projet soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat disposait :

« Les avis rendus par la Commission visée au chapitre III ne constituent pas des actes administratifs au sens et pour l'application du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration et ne peuvent, en outre, être communiqués à une autre autorité que le Gouvernement. Ces avis ne sont pas communiqués dans l'hypothèse de recours introduits à l'encontre d'une décision de la Région wallonne relative à l'octroi, au refus, à la suspension ou au retrait d'une licence d'exportation et ce tant dans le cadre d'un recours porté devant le Conseil d'Etat ou devant une juridiction de l'ordre judiciaire » (*ibid.*, p. 40).

B.25.2. A l'égard de cette disposition en projet, la section de législation du Conseil d'Etat a considéré :

« En vertu de son paragraphe 2, les avis rendus par la Commission instituée par l'avant-projet sont soustraits au champ d'application du décret précité du 30 mars 1995. Les objections énoncées dans la première observation sous l'article 24 valent *mutatis mutandis* : la limitation qui est ainsi apportée au droit fondamental de consultation des documents administratifs n'est pas nécessaire pour rencontrer les objectifs poursuivis par l'auteur du projet de telle sorte que cette limitation viole le principe de proportionnalité; s'il s'avère que certains avis donnés par la Commission contiennent des informations jugées sensibles, il sera loisible à l'autorité régionale d'en refuser la consultation sur la base de la procédure prévue par le décret précité du 30 mars 1995 » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2011-2012, n° 614/1, p. 26).

Elle a ajouté :

« Le paragraphe 2 énonce également que les avis de la Commission instituée par l'avant-projet ne sont pas communiqués dans le dossier soumis aux juridictions de l'ordre judiciaire et au Conseil d'Etat lorsque ces juridictions sont saisies d'un ' recours ' portant sur l'octroi, le refus, la suspension ou le retrait d'une licence d'exportation.

La Région wallonne n'étant pas compétente pour l'organisation des procédures qui se déroulent devant les tribunaux judiciaires et devant le Conseil d'Etat, il ne lui appartient pas d'édicter des règles qui touchent au contenu des dossiers soumis à ces juridictions.

La section de législation observe du reste que, faisant suite à des arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour constitutionnelle qui ont estimé que les parties à une procédure juridictionnelle devaient, malgré le principe du contradictoire et du respect des droits de la défense, pouvoir invoquer la confidentialité de certaines pièces des dossiers soumis aux juridictions, l'arrêt du Régent du 23 août 1948 ' déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat ' prévoit, en son article 87, remplacé par l'arrêt royal du 24 mai 2011 ' modifiant divers arrêts relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat concernant la confidentialité des pièces ', que les parties peuvent demander que certaines pièces du dossier ne soient pas communiquées aux autres parties.

En conclusion, le paragraphe 2 échappe donc aux compétences de la Région wallonne et n'a pas de raison d'être » (*ibid.*).

La section de législation du Conseil d'Etat a conclu que « l'article 24 doit être omis dans sa totalité puisque les règles qu'il contient ne sauraient advenir sans violer le cadre juridique dans lequel elles sont appelées à s'insérer » (*ibid.*, p. 27).

B.25.3. Le législateur décrétole wallon a, dans l'article 21, § 2, attaqué, partiellement tenu compte des observations du Conseil d'Etat, en supprimant une partie du texte en projet, mais en maintenant le principe de la confidentialité des avis de la Commission d'avis, instaurée par l'article 19 attaqué et en précisant que ces avis « ne peuvent, en outre, être communiqués à une autre autorité que le Gouvernement ». Il a été souligné qu'il était « essentiel d'imposer la confidentialité de ces avis, ce qui ne peut se faire que par décret » (*C.R.I.C.*, Parlement wallon, 2011-2012, n° 19, p. 22, et *C.R.I.C.*, Parlement wallon, 2011-2012, n° 148 (lundi 18 juin 2012), p. 7).

Les travaux préparatoires expliquent que les avis « ne peuvent donc être transmis au Parlement » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2011-2012, n° 614/1, p. 6), tout en précisant :

« Ceci ne porte naturellement nullement atteinte au pouvoir des autorités judiciaires dans le cadre de leur pouvoir et mission d'enquête telles qu'elles sont organisées par le Code d'instruction criminelle ou par le Code pénal. Cette disposition s'explique, d'une part, par le fait que les avis de la Commission contiennent des informations commerciales et confidentielles et, d'autre part, par le fait que ces rapports contiennent des informations et considérations sensibles, notamment en termes géopolitiques et diplomatiques qui requièrent qu'ils risquent jamais d'être diffusés » (*ibid.*).

Le contrôle juridictionnel « demeure possible sur la base du dossier administratif, lequel n'est pas soustrait audit contrôle, sauf s'il était [fait] usage de la faculté offerte par l'article 87 de l'arrêt du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la Section du contentieux administratif du Conseil d'Etat » (*ibid.*, p. 7) :

« C'est du reste à raison de cette faculté que l'avant-projet a été revu en supprimant le fait que les avis rendus par la Commission d'avis sur les licences d'exportation d'armes ne devaient pas [être] communiqués dans l'hypothèse de recours introduits à l'encontre d'une décision de la Région wallonne relative à l'octroi, au refus, à la suspension ou au retrait d'une licence d'exportation et ce tant dans le cadre d'un recours porté devant le Conseil d'Etat ou devant une juridiction de l'ordre judiciaire » (*ibid.*).

B.26.1. En soustrayant à la publicité organisée par le décret wallon du 30 mars 1995 les avis de la Commission d'avis, et en prévoyant que ces avis ne peuvent être communiqués à une autre autorité que le Gouvernement wallon, les articles 19 et 21, § 2, du décret wallon du 21 juin 2012 empêchent toute personne, ou toute autorité autre que le Gouvernement wallon, de prendre connaissance de ces avis.

Si ces avis relatifs à l'octroi de licences d'exportations d'armes ne sont pas comme tels des actes administratifs susceptibles de recours, ils n'en constituent pas moins des actes préparatoires à l'adoption des décisions individuelles portant sur les demandes de licences d'exportations d'armes; ces éléments, non seulement relèvent en principe du droit à la transparence administrative, mais peuvent en outre constituer des informations permettant à la personne intéressée de pouvoir introduire un recours en connaissance de cause, à l'égard des actes administratifs de portée individuelle que sont les décisions portant sur les demandes de licences d'exportations d'armes.

B.26.2. Par ailleurs, à supposer que ces avis contiennent des informations sensibles, le Gouvernement wallon reste en défaut de démontrer que les exceptions et la procédure instaurées par le décret wallon du 30 mars 1995 seraient insuffisantes pour garantir la confidentialité de pareilles informations, lorsqu'elles sont contenues dans les avis de la Commission d'avis sur les licences d'exportations d'armes.

En effet, comme il est indiqué en B.17, l'article 6 du décret wallon du 30 mars 1995 prévoit plusieurs exceptions au droit d'accès, notamment en considération des relations internationales de la Région (5°) ou d'un intérêt économique ou financier de la Région (6°); l'application de ces « motifs d'exception » requiert une appréciation concrète de la demande, la Commission d'accès aux documents administratifs veillant au respect de ces exceptions, sous le contrôle éventuel du Conseil d'Etat; enfin, les documents administratifs obtenus en application du décret wallon du 30 mars 1995 « ne peuvent être diffusés ni utilisés à des fins commerciales », conformément à l'article 10 du décret wallon du 30 mars 1995, de sorte que toute personne qui méconnaîtrait cette interdiction risquerait d'engager sa responsabilité. L'objectif de sécurité poursuivi pouvait donc être atteint par le recours à la procédure organisée par le décret wallon du 30 mars 1995.

Par ailleurs, lors de l'examen des exceptions prévues par l'article 6 du décret du 30 mars 1995, il y a lieu de tenir compte de la confidentialité prévue par les dispositions de la Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires.

B.26.3. Le Gouvernement wallon avance également que les avis de la Commission d'avis se fondent sur des informations classifiées au sens de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité. La classification concerne les informations, documents ou données, le matériel, les matériaux ou matières, sous quelque forme que ce soit, dont l'utilisation inappropriée peut porter atteinte à l'un des intérêts énumérés à l'article 3 de la loi du 11 décembre 1998 précitée. Le degré de classification - très secret, secret ou confidentiel (article 4) - est déterminé d'après le contenu (article 5).

Si certains avis de la Commission d'avis se fondent sur des documents classifiés, il peut alors être justifié que l'accès à ces documents soit refusé cas par cas, selon la procédure organisée par le décret wallon du 30 mars 1995, soumise au contrôle de la Commission d'accès aux documents administratifs.

B.26.4. En instaurant une exception générale et absolue au droit à la transparence administrative pour l'ensemble des avis de la Commission d'avis, et en prévoyant leur confidentialité absolue, sans pouvoir être communiqués à une autre autorité que le Gouvernement wallon, le législateur décretaal a pris une mesure qui n'est pas proportionnée à l'objectif poursuivi.

B.26.5. En outre, cette mesure limite également les possibilités de recours juridictionnels contre les décisions individuelles portant sur les licences d'exportations d'armes.

A supposer même que la modification du texte de l'avant-projet autorise que les avis soient communiqués dans le dossier administratif en cas de recours devant le Conseil d'Etat ou devant une juridiction de l'ordre judiciaire, cette circonstance ne change pas cette conclusion, dès lors que cette communication postérieure au recours ne permet pas d'introduire en connaissance de cause les recours adaptés contre les décisions individuelles portant sur les licences d'exportations d'armes.

B.27. Dans cette mesure, les moyens sont fondés.

En conséquence, il y a lieu d'annuler, dans l'article 19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret wallon du 21 juin 2012, les mots « et confidentiels à la seule attention du Gouvernement », et l'article 21, § 2, du même décret.

Par ces motifs,

la Cour

- annule, dans l'article 19 du décret de la Région wallonne du 21 juin 2012 relatif à l'importation, à l'exportation, au transit et au transfert d'armes civiles et de produits liés à la défense, les mots « et confidentiels à la seule attention du Gouvernement »;

- annule l'article 21 du même décret.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 19 décembre 2013.

Le greffier,

F. Meersschaut

Le président,

J. Spreutels

GRONDWETTELIJK HOF

[2013/207385]

Uittreksel uit arrest nr. 169/2013 van 19 december 2013

Rolnummer : 5550

In zake : het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van artikel 19, § 1, eerste lid, en gehele vernietiging van artikel 21 van het decreet van het Waalse Gewest van 21 juni 2012 betreffende de invoer, uitvoer, doorvoer en overdracht van civiele wapens en van defensiegerelateerde producten, ingesteld door de vzw « Ligue des Droits de l'Homme ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en M. Bossuyt, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke, P. Nihoul, F. Daoût en T. Giet, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 7 januari 2013 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 9 januari 2013, heeft de vzw « Ligue des Droits de l'Homme », met maatschappelijke zetel te 1000 Brussel, Kogelstraat 22, beroep tot vernietiging ingesteld van de woorden « , uitsluitend ter attentie van de Regering, » en « en vertrouwelijke » in artikel 19, § 1, eerste lid, en van artikel 21 van het decreet van het Waalse Gewest van 21 juni 2012 betreffende de invoer, uitvoer, doorvoer en overdracht van civiele wapens en van defensiegerelateerde producten (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 5 juli 2012).

(...)

II. *In rechte*

(...)

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1.1. Het decreet van het Waalse Gewest van 21 juni 2012 betreffende de invoer, uitvoer, doorvoer en overdracht van civiele wapens en van defensiegerelateerde producten (hierna : Waals decreet van 21 juni 2012) past in de uitoefening van de bevoegdheid, overgedragen aan de gewesten bij de bijzondere wet van 12 augustus 2003, betreffende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, alsmede van producten en technologieën voor tweërlei gebruik (artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

B.1.2. Het Waalse decreet van 21 juni 2012 streeft vier doelstellingen na : het strekt ertoe de omzetting van de richtlijn 2009/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009 « betreffende de vereenvoudiging van de voorwaarden voor de overdracht van defensiegerelateerde producten binnen de Gemeenschap » te verzekeren, aan de « Adviescommissie over de vergunningen voor wapenuitvoer » een officieel bestaan te geven, een geheel van procedures te bepalen teneinde aan de huidige praktijken een juridisch bestaan te geven en, ten slotte, « te herinneren aan een strikt beginsel, namelijk dat van de vertrouwelijkheid bij de behandeling van de dossiers » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2011-2012, nr. 614/1, p. 3).

Ten aanzien van die laatste doelstelling wordt in de memorie van toelichting gepreciseerd :

« De personen die betrokken zijn bij de bij de tekst geregelde procedures zullen immers worden onderworpen aan een vertrouwelijkheidsplicht.

Zij verbinden zich ertoe te waken over en te laten waken over de meest strikte vertrouwelijkheid ten aanzien van de informatie waarvan zij kennis nemen in het kader van de uitoefening van hun functies, en de nodige maatregelen te nemen om de vertrouwelijkheid ervan te vrijwaren, met name ten aanzien van hun vast of tijdelijk personeel.

De nieuwe procedure versterkt dus de waarborgen die reeds bestonden inzake mensenrechten, waarbij de veiligheid wordt vergroot voor de ondernemingen, die niet in een positie van onverantwoorde concurrentieel minderwaardigheid kunnen worden geplaatst » (*ibid.*).

De vertrouwelijkheid beantwoordde aldus aan een vraag van de wapenindustrie (C.R.I., Waals Parlement, 2011-2012, nr. 19, p. 23, en C.R.I.C., Waals Parlement, 2011-2012, nr. 148 (maandag 18 juni 2012), p. 10).

B.2.1. De artikelen 19 en 21 van het Waalse decreet van 21 juni 2012 bepalen :

« Art. 19. § 1. Er wordt een ' Adviescommissie over de vergunningen voor wapenuitvoer ' opgericht die op vraag van de Regering of op eigen initiatief, uitsluitend ter attentie van de Regering, gemotiveerde en vertrouwelijke adviezen uitbrengt in het kader van de analyse van de aanvragen tot uitvoer van defensiegerelateerde producten.

Deze adviezen worden uitgebracht op basis van een geostrategische, ethische en economische analyse van de dossiers die haar worden voorgelegd.

In haar adviezen streeft de Commissie naar een consensus.

Bij gebrek aan consensus worden de minderheidsadviezen vermeld in het advies van de Commissie.

In geval van stemming kan een lid de geheimhouding van de stemming aanvragen. Het advies van de Commissie vermeldt hoe dan ook het aantal stemmen dat elk voorstel gekregen heeft.

§ 2. De Regering bepaalt de zetel van deze Commissie en haar werkingsmodaliteiten ».

« Art. 21. § 1. De certificaten en vergunningen bedoeld in dit decreet staan niet gelijk met administratieve handelingen in de zin en voor de toepassing van het decreet van 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur.

Deze certificaten en vergunningen bedoeld in dit decreet zijn ook geen administratieve handelingen in de zin en voor de toepassing van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

§ 2. De adviezen van de Commissie staan niet gelijk met administratieve handelingen in de zin en voor de toepassing van het decreet van 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur en mogen bovendien uitsluitend aan de Regering worden meegedeeld ».

B.2.2. Het beroep tot vernietiging is gericht tegen de woorden « , uitsluitend ter attentie van de Regering, » en « en vertrouwelijke » in artikel 19, § 1, eerste lid, en tegen artikel 21 van het Waalse decreet van 21 juni 2012.

Op grond van die bepalingen ontsnappen de adviezen van de Adviescommissie over de vergunningen voor wapenuitvoer (hierna : de Adviescommissie) aan het toepassingsgebied van het Waalse decreet van 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna : Waals decreet van 30 maart 1995) en zijn zij dus « vertrouwelijk » (de bestreden woorden in artikel 19, alsook artikel 21, § 2); de vergunningen en certificaten bedoeld in het Waalse decreet van 21 juni 2012, waaronder de vergunningen voor de uitvoer van wapens, ontsnappen eveneens aan de principiële openbaarheid waarin het Waalse decreet van 30 maart 1995 voorziet (artikel 21, § 1, eerste lid), alsook aan het toepassingsgebied van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (artikel 21, § 1, tweede lid).

Ten gronde

B.3. De verzoekende partij voert drie middelen aan, afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met andere grondwets- en wetsbepalingen, alsook uit de schending van de bevoegdheidsverdelende regels.

Het Hof onderzoekt de middelen in zoverre zij zijn gericht tegen, enerzijds, de ontstentenis van een uitdrukkelijke motivering van de certificaten en vergunningen (tweede middel) en, anderzijds, de vertrouwelijkheid van de certificaten, vergunningen en adviezen van de Adviescommissie (eerste en derde middel).

Ten aanzien van de ontstentenis van een uitdrukkelijke motivering van de certificaten en de vergunningen

B.4. In haar tweede middel, afgeleid uit de schending van artikel 39 van de Grondwet, van de bepalingen van de bijzondere wet die met toepassing van die bepaling zijn aangenomen en in het bijzonder van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, voert de verzoekende partij een bevoegdheidsoverschrijding van de gewestwetgever aan, in zoverre het bestreden artikel 21, § 1, tweede lid, erin voorziet dat de in het Waalse decreet van 21 juni 2012 beoogde certificaten en vergunningen geen bestuurshandelingen zijn in de zin van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

B.5.1. De artikelen 1 tot 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen bepalen :

« Artikel 1. Voor de toepassing van deze wet moeten worden verstaan onder :

- Bestuurshandeling :

De eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur;

- Bestuur :

De administratieve overheden als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

- Bestuurde :

Elke natuurlijke of rechtspersoon in zijn betrekkingen met het bestuur.

Art. 2. De bestuurshandelingen van de besturen bedoeld in artikel 1 moeten uitdrukkelijk worden gemotiveerd.

Art. 3. De opgelegde motivering moet in de akte de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen.

Zij moet afdoende zijn ».

B.5.2. Die bepalingen veralgemenen de verplichting de bestuurshandelingen met individuele strekking uitdrukkelijk te motiveren. De uitdrukkelijke motivering van de betrokken handelingen is voortaan een recht van de bestuurde, aan wie aldus een bijkomende waarborg wordt geboden tegen bestuurshandelingen met individuele strekking die willekeurig zouden zijn.

B.6.1. De uitdrukkelijke motivering, die van dien aard is dat zij het jurisdictioneel toezicht op de bestuurs-handelingen, verankerd in de artikelen 159 en 161 van de Grondwet, kan versterken, behoort niet tot een aan de gemeenschappen of gewesten toegewezen aangelegenheid.

Krachtens zijn residuaire bevoegdheid heeft de federale wetgever de verplichting tot uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen geregeld teneinde de bescherming van de bestuurde te verzekeren ten aanzien van handelingen die van alle administratieve overheden uitgaan. De gewest- of gemeenschapswetgevers kunnen de bij de wet van 29 juli 1991 geboden bescherming aanvullen of preciseren met betrekking tot de handelingen waarvoor de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn.

B.6.2. Daarentegen zou een gemeenschaps- of gewestwetgever, zonder de federale bevoegdheid ter zake te schenden, niet vermogen de bescherming die door de federale wetgeving aan de bestuurden wordt geboden, te verminderen door de overheden die optreden in de aangelegenheden waarvoor hij bevoegd is, vrij te stellen van de toepassing van die wet of door die overheden toe te staan daarvan af te wijken.

B.7. In verband met de bepaling van het voorontwerp die artikel 21, § 1, tweede lid, is geworden, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State geadviseerd :

« Artikel 24, § 1, tweede lid, van het voorontwerp bepaalt dat de certificaten en vergunningen waarvan sprake is onder punt 1 ' ook geen administratieve handelingen in de zin en voor de toepassing van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen ' zijn.

Die bepaling kan niet worden aangenomen aangezien het Waalse Gewest niet bevoegd is om de voormelde wet van 29 juli 1991 in een dergelijke zin te wijzigen.

[...]

Uit [het] arrest [nr. 128/2001 van het Grondwettelijk Hof] kan worden afgeleid dat het Waalse Gewest buiten zijn bevoegdheidsfeer treedt door de voormelde wet van 29 juli 1991 buiten toepassing te laten voor de certificaten en vergunningen die in het voorontwerp worden beoogd. Door een maatregel aan te nemen waarmee die vergunningen en certificaten niet meer uitdrukkelijk moeten worden gemotiveerd, vult het Waalse Gewest de bij de voormelde wet van 29 juli 1991 geboden bescherming niet aan en preciseert het die niet, maar heft het die op voor de betrokken handelingen, hetgeen afbreuk doet aan het minimum van bescherming dat de voormelde wet van 29 juli 1991 aan iedere betrokkene heeft willen waarborgen.

Bovendien merkt de afdeling wetgeving op dat de voormelde wet van 29 juli 1991 geval per geval aanvaardt dat handelingen niet uitdrukkelijk worden gemotiveerd wanneer blijkt dat sommige belangen in het gedrang komen wanneer de motivering ervan wordt bekendgemaakt.

Artikel 24, § 1, tweede lid, van het voorontwerp dient dus te worden weggelaten » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2011-2012, nr. 614/1, pp. 25-26).

B.8. Het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State is niet gevolgd op grond van de volgende overwegingen :

« Artikel 21, § 2, [lees : 21, § 1, tweede lid,] vult de wet van 29 juli 1991 alleen maar aan en preciseert die. Op dat punt kan de afdeling wetgeving van de Raad van State niet worden gevolgd, die van oordeel is dat de ontworpen bepaling in plaats van de wet aan te vullen of te preciseren, eigenlijk de draagwijdte ervan beperkt.

Daarbij wordt immers vergeten dat de wet van 29 juli 1991, hoewel die een minimum aan bescherming aan de burger biedt, de verplichting inzake de openbaarmaking van de motieven eveneens beperkt, bijvoorbeeld wanneer de externe veiligheid van de Staat in het gedrang komt of de openbare orde wordt aangetast.

De ontworpen uitzondering past in dezelfde orde van gedachten, wetende dat de uitzonderingen van de wet van 29 juli 1991 tot stand zijn gekomen teneinde de uitvoering van de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten, met name inzake de organisatie en de werking van de administratie, niet onmogelijk of overdreven moeilijk te maken.

In elk geval kan de theorie van de impliciete bevoegdheden worden toegepast, die steunt op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, om het ontworpen artikel 21, § 2, [lees : 21, § 1, tweede lid,] te verantwoorden.

Ter herinnering, krachtens die bepaling kunnen de decreten en ordonnanties dus bepalingen bevatten betreffende aangelegenheden waarvoor niet de decreetgever, maar de federale wetgever in beginsel bevoegd is, ofwel krachtens een in die wet geformuleerd uitdrukkelijk voorbehoud, ofwel op grond van zijn restbevoegdheid. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof vloeit voort dat, om de verenigbaarheid met het beginsel van de exclusiviteit van de bevoegdheden te vrijwaren, de aangenomen reglementering noodzakelijk moet zijn voor de uitoefening van de bevoegdheden van de deelentiteit, dat de aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de gevolgen van de in het geding zijnde bepalingen voor die aangelegenheden marginaal zijn.

Te dezen is aan die drie voorwaarden wel degelijk voldaan. Het ontworpen artikel 21, § 2, [lees : 21, § 1, tweede lid,] is immers noodzakelijk om de samenhang van alle regels vervat in het ontwerpdecreet te verzekeren en om het de gewestelijke overheid mogelijk te maken te waken over de vrijwaring van haar internationale betrekkingen, ten aanzien van gevoelige informatie, of van de commerciële belangen van de ondernemingen van de sector, wanneer het om vertrouwelijke informatie gaat. Opnieuw kan een parallel worden gelegd met de artikelen 65/5 en 65/10 van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten.

De aangelegenheid leent zich tot een gedifferentieerde regeling, aangezien het gaat om een uiterst specifieke wetgeving.

Ten slotte, wat de gevolgen betreft, die blijven marginaal, aangezien die alleen de bij het ontwerpdecreet ingevoerde certificaten en vergunningen treffen.

En voor het overige mag niet worden vergeten dat de weglating van een verplichting tot uitdrukkelijke motivering niet het einde van de jurisdictionele controle betekent, die nog steeds mogelijk blijft op basis van het administratief dossier, dat niet aan die controle is onttrokken, tenzij gebruik is gemaakt van de mogelijkheid die wordt geboden door artikel 87 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2011-2012, nr. 614/1, p. 7).

Er is gepreciseerd dat de bepalingen zijn behouden « om de vertrouwelijkheid van de dossiers zoveel mogelijk te waarborgen » (*C.R.I.*, Waals Parlement, 2011-2012, nr. 19, p. 2).

B.9.1. Het Waalse decreet van 21 juni 2012 beoogt verschillende soorten vergunningen : enerzijds, de overdrachtsvergunning, die de « toestemming van de Regering voor een leverancier om defensiegerelateerde producten over te dragen aan een afnemer in een andere lidstaat van de Europese Unie » is (artikel 6, 5^o, van het Waalse decreet van 21 juni 2012) en, anderzijds, de uit-, in- of doorvoervergunning, die « de individuele toelating door de Regering of haar gemachtigde waarmee de uitvoer, de invoer of de doorvoer van defensiegerelateerde producten van of naar een land dat geen lid is van de Europese Unie » is (artikel 13, 9^o, van het Waalse decreet van 21 juni 2012).

Artikel 8 van het Waalse decreet van 21 juni 2012 bepaalt overigens dat de overdrachtsvergunningen algemeen, globaal of individueel kunnen zijn : de algemene overdrachtsvergunningen « geven rechtstreeks toestemming aan op het grondgebied van het Waalse Gewest gevestigde leveranciers die aan de met de algemene overdrachtsvergunningen verbonden voorwaarden voldoen, voor het verrichten van overdrachten van in de algemene overdrachtsvergunning te specificeren defensiegerelateerde producten, aan één of meer categorieën van in een andere lidstaat [van de Europese Unie] gevestigde afnemers » (artikel 8, § 2, 1^o); de globale overdrachtsvergunningen « worden verleend op verzoek van individuele leveranciers en staan de overdracht van defensiegerelateerde producten toe aan afnemers uit één of meer andere lidstaten » (artikel 8, § 2, 2^o), en de individuele overdrachtsvergunningen worden verleend voor handelingen die niet voldoen aan de voorwaarden van de algemene of globale overdrachtsvergunningen (artikel 8, § 2, 3^o).

B.9.2. Het Waalse decreet van 21 juni 2012 beoogt eveneens verschillende soorten certificaten.

Het decreet regelt in de eerste plaats de certificering van de ondernemingen die afnemer zijn van defensiegerelateerde producten, met hun maatschappelijke zetel op het grondgebied van het Waalse Gewest, waarbij de betrouwbaarheid wordt vastgesteld van de ondernemingen op grond van verschillende criteria (artikel 10 van het Waalse decreet van 21 juni 2012); het certificaat moet minstens verschillende gegevens bevatten, waarbij de Regering om de drie jaar de naleving van de in het certificaat bepaalde voorwaarden controleert (artikel 11 van het Waalse decreet van 21 juni 2012).

Artikel 13 van het Waalse decreet van 21 juni 2012 definieert het « internationaal invoercertificaat » overigens als « het document uitgaand van de Regering of haar gemachtigde aan de hand waarvan een uitvoerland de verzekering krijgt dat een potentiële invoer van defensiegerelateerde producten in het Waalse Gewest toegelaten wordt » (artikel 13, 3°, van het Waalse decreet van 21 juni 2012), het « certificaat voor het nazicht van de leveringen » als « het document uitgaand van de Regering of haar gemachtigde aan de hand waarvan aan een uitvoerland bevestigd wordt dat defensiegerelateerde producten in het Waalse Gewest waarvan de uitvoer toegelaten werd door het uitvoerland, wel degelijk aangekomen is » (artikel 13, 4°, van het Waalse decreet van 21 juni 2012) en het « eindgebruikerscertificaat » als « het door de overheid van het invoerland geauthentificeerde document aan de hand waarvan de defensiegerelateerde producten die uitgevoerd of doorgevoerd worden, hun afnemer duidelijk aangegeven wordt en waarmee aan de overheid van het uitvoerland gewaarborgd wordt dat de defensiegerelateerde producten niet wederuitgevoerd worden zonder de voorafgaande en uitdrukkelijke toelating van het uitvoerland » (artikel 13, 5°, van het Waalse decreet van 21 juni 2012).

B.9.3. Uit de voorgaande definities blijkt dat artikel 21, § 1, tweede lid, door de « certificaten en vergunningen bedoeld in dit decreet » te doen ontsnappen aan het toepassingsgebied van de wet van 29 juli 1991, alleen de certificaten kan beogen in de zin van de artikelen 10 en 11 van het Waalse decreet van 21 juni 2012, alsook de globale en individuele overdrachtsvergunningen en de uit-, in- en doorvoervergunningen, respectievelijk gedefinieerd in de artikelen 6, 5°, en 8, § 2, 2° en 3°, alsook in artikel 13, 9°, van het Waalse decreet van 21 juni 2012; de in artikel 13 beoogde certificaten, alsook de algemene overdrachtsvergunningen gedefinieerd in artikel 8, § 2, 1°, van het Waalse decreet van 21 juni 2012 kunnen immers geen bestuurshandelingen met individuele strekking vormen, zoals gedefinieerd in artikel 1 van de wet van 29 juli 1991.

B.9.4. De certificaten in de zin van de artikelen 10 en 11 van het Waalse decreet van 21 juni 2012, alsook de globale en individuele overdrachtsvergunningen, en de uit-, in- en doorvoervergunningen, vormen daarentegen bestuurs-handelingen met individuele strekking, die bijgevolg in principe onderworpen zijn aan de algemene verplichting tot uitdrukkelijke motivering bepaald in de wet van 29 juli 1991.

B.10. Door de verplichting tot uitdrukkelijke motivering vastgesteld bij de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen op te heffen voor de in B.9.4 beoogde certificaten en vergunningen, doet artikel 21, § 1, tweede lid, afbreuk aan het recht van de adreassa van de handeling, maar eveneens van iedere belanghebbende derde, om onmiddellijk kennis te nemen van de motieven die de beslissing verantwoorden door die in de handeling zelf aan te geven. Die bepaling doet bijgevolg ook afbreuk aan de federale bevoegdheid inzake de bescherming van de rechten van de bestuurden.

B.11.1. De Waalse Regering voert aan dat de eventuele inbreuk op de bevoegdheid van de federale wetgever wordt verantwoord door de impliciete bevoegdheden overeenkomstig artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wanneer de gewestwetgever de invoer, uitvoer en overdracht van wapens regelt.

B.11.2. Opdat artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 van toepassing kan zijn, is vereist dat de aangenomen regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest, dat de aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag van de bestreden bepalingen op de aangelegenheid slechts marginaal is.

B.12.1. Aangezien artikel 4 van de wet van 29 juli 1991 bepaalt dat de verplichting tot motivering niet geldt wanneer de motivering van de handeling « de uitwendige veiligheid van de Staat in het gedrang kan brengen », « de openbare orde kan verstoren », « afbreuk kan doen aan de eerbied voor het privéleven » of « afbreuk kan doen aan de bepalingen inzake de zwijgplicht » is de aantasting te dezen van de federale bevoegdheid inzake de bescherming van de rechten van de bestuurden niet noodzakelijk voor de uitoefening van de gewestbevoegdheid inzake de invoer, uitvoer en doorvoer van wapens.

B.12.2. De aantasting van de federale bevoegdheid inzake de bescherming van de rechten van de bestuurden is overigens niet marginaal, aangezien die erop neerkomt alle aanvragers van vergunningen en certificaten bedoeld in B.9.4, alsook alle derde belanghebbenden bij die vergunningen en certificaten, die vallen onder het Waalse Gewest, uit te sluiten van het recht om kennis te kunnen nemen van de motieven van een administratieve beslissing in de handeling zelf.

B.13. Zonder dat het noodzakelijk is bovendien te onderzoeken of de aangelegenheid zich kan lenen tot een gedifferentieerde regeling, vloeit uit het voorgaande voort dat te dezen niet is voldaan aan de voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

B.14. Het tweede middel is gegrond. Bijgevolg dient artikel 21, § 1, tweede lid, van het Waalse decreet van 21 juni 2012 te worden vernietigd.

Ten aanzien van de ontstentenis van de openbaarheid van de certificaten en van de vergunningen, alsook van de adviezen van de Adviescommissie

B.15. In haar eerste middel voert de verzoekende partij een discriminerende aantasting aan van het recht op administratieve transparantie gewaarborgd bij artikel 32 van de Grondwet, in zoverre de vergunningen voor de uitvoer van wapens en de adviezen van de Adviescommissie zijn onttrokken aan de bij het Waalse decreet van 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur geregelde openbaarheid, waardoor de betrokkenen de controle van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten en vervolgens de controle van de Raad van State niet genieten.

In haar derde middel is de verzoekende partij van mening dat de gewestwetgever, door de certificaten, vergunningen en adviezen van de Adviescommissie te onttrekken aan de openbaarheid van bestuur, afbreuk zou hebben gedaan aan de bevoegdheid van de Raad van State en de hoven en rechtbanken; die aantasting zou aldus de federale bevoegdheid schenden en eveneens een discriminatie onder rechtzoekenden in het leven roepen.

Het Hof onderzoekt beide middelen samen.

B.16.1. Artikel 32 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134 ».

B.16.2. Door te bepalen, in artikel 32 van de Grondwet, dat elk bestuursdocument - begrip dat volgens de Grondwetgever zeer ruim moet worden geïnterpreteerd - in de regel openbaar is, heeft de Grondwetgever het recht op de openbaarheid van de bestuursdocumenten ingeschreven als een grondrecht.

Uitzonderingen op het beginsel van de openbaarheid van de bestuursdocumenten zijn slechts mogelijk onder de voorwaarden vastgesteld door de wet, het decreet of de ordonnantie. Zij moeten worden verantwoord en beperkend geïnterpreteerd (*Parl. St., Senaat, 1991-1992, nr. 100-49/2°, p. 9*).

B.16.3. Door het mogelijk te maken dat een wetgever kan bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden kan worden afgeweken van het beginsel van de administratieve transparantie heeft de Grondwetgever niet uitgesloten dat de toegang tot bepaalde documenten aan voorwaarden wordt gekoppeld of wordt beperkt, voor zover die beperkingen redelijk verantwoord zijn en geen onevenredige gevolgen met zich meebrengen.

In dat opzicht dient te worden onderstreept dat de administratieve transparantie bijdraagt tot het daadwerkelijke karakter van de uitoefening van het recht van beroep van de bestuurden voor de Raad van State of voor de justitiële gerechten.

B.17. Het decreet van het Waalse Gewest van 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna : Waals decreet van 30 maart 1995) regelt in het Waalse Gewest de openbaarheid van de administratieve documenten.

Luidens artikel 1, tweede lid, 2°, van het Waalse decreet van 30 maart 1995 dient onder bestuursdocument te worden begrepen « alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt ». De artikelen 4 en 5 van het Waalse decreet van 30 maart 1995 regelen het principiële recht om een bestuursdocument te raadplegen, een afschrift ervan te ontvangen en uitleg daarover te verkrijgen.

Artikel 6, § 1, van Waalse decreet van 30 maart 1995 voorziet in een aantal uitzonderingen op die principiële openbaarheid, door te bepalen :

« De gewestelijke of niet-gewestelijke administratieve overheid wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument af wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen :

- 1° de veiligheid van de bevolking;
- 2° de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurden;
- 3° de openbare orde;
- 4° de opsporing of vervolging van strafbare feiten;
- 5° de internationale betrekkingen van het Gewest;
- 6° een gewestelijk economisch of financieel belang ».

Artikel 8 van het Waalse decreet van 30 maart 1995 richt een Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten op, die advies kan uitbrengen over een aanvraag tot raadpleging of verbetering van een bestuursdocument, met de mogelijkheid om tegen het advies van die Commissie beroep in te stellen bij de Raad van State.

B.18. Door te bepalen dat de certificaten en vergunningen bedoeld in B.9.4, alsook de adviezen van de Adviescommissie geen bestuurshandelingen vormen in de zin en voor de toepassing van het Waalse decreet van 30 maart 1995, voeren artikel 21, § 1, eerste lid, en § 2, alsook de woorden « , uitsluitend ter attentie van de Regering, » en « en vertrouwelijke » in artikel 19 van het Waalse decreet van 21 juni 2012 een algemene uitzondering in op het fundamenteel recht dat is gewaarborgd bij artikel 32 van de Grondwet.

Het daaruit voortvloeiende verschil in behandeling tussen de personen die willen kennisnemen van de in de bestreden bepalingen bedoelde documenten, die automatisch van dat recht zijn uitgesloten, en de personen die willen kennisnemen van andere bestuursdocumenten, die de bij het Waalse decreet van 30 maart 1995 ingevoerde procedure genieten, kan alleen een toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doorstaan wanneer het berust op een objectief criterium en redelijk verantwoord is. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel.

Ten aanzien van de certificaten en de vergunningen

B.19. In verband met de bepaling van het voorontwerp die artikel 21, § 1, eerste lid, is geworden, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State geadviseerd :

« Het ontworpen lid moet worden onderzocht in het licht van artikel 32 van de Grondwet, waaruit voortvloeit dat iedereen het recht heeft om elk bestuursdocument te raadplegen en daarvan een afschrift te verkrijgen, behalve in de gevallen en onder de voorwaarden die bij het decreet zijn vastgesteld.

In het Waalse Gewest wordt de uitoefening van dat fundamentele recht bepaald door het voormelde decreet van 30 maart 1995.

Krachtens artikel 32 van de Grondwet bepaalt dat decreet van 30 maart 1995 dus, voor het Waalse Gewest, de gevallen waarin en voorwaarden waaronder het aan ieder erkende recht om de bestuursdocumenten te raadplegen en daarvan een afschrift te ontvangen, kan worden beperkt.

Teneinde het fundamentele recht van de bestuurde op de openbaarheid van de bestuursdocumenten te waarborgen, onderwerpt het voormelde decreet van 30 maart 1995 de verzoeken om raadpleging van de bestuursdocumenten aan een gedetailleerde procedure waarin is voorzien in het optreden van een commissie *ad hoc*. De in het kader van die procedure genomen beslissingen worden *in fine* onderworpen aan een jurisdictionele controle.

Het is echter zo dat het voormelde decreet van 30 maart 1995, zoals het is opgevat, en in het bijzonder artikel 6 ervan, het mogelijk maakt tegemoet te komen aan de zorg van de auteur van het voorontwerp, vermits het, op basis van een gemotiveerde beslissing, de gewestelijke overheid altijd zal vrijstaan de raadpleging van een vergunning die gevoelige informatie zou bevatten, te weigeren.

Bepalen dat de in het voorontwerp bedoelde vergunningen geen bestuursdocumenten zouden zijn in de zin van het voormelde decreet van 30 maart 1995 is dus zinloos om de bescherming van de belangen bedoeld in de commentaar bij de artikelen te verzekeren.

Uit hetgeen voorafgaat, dient dus te worden afgeleid dat artikel 24, § 1, eerste lid, van het voorontwerp [het bestreden artikel 21, § 1, eerste lid, geworden] juridisch gezien niet kan worden aanvaard. Artikel 24, § 1, eerste lid, van het voorontwerp wordt immers geanalyseerd als een beperking van het fundamentele recht verankerd in artikel 32 van de Grondwet. Een onnodige beperking van een fundamenteel recht schendt echter noodgedwongen het evenredigheidsbeginsel, met als gevolg dat een dergelijke beperking haar grondslag verliest vermits elke beperking van een fundamenteel recht in de regel alleen toelaatbaar is wanneer die voldoet aan het evenredigheidsbeginsel.

Artikel 24, § 1, eerste lid, dient dus te worden weggelaten » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2011-2012, nr. 614/1, p. 25).

B.20. De Waalse decreetgever heeft beslist het advies van de afdeling wetgeving op grond van de volgende overwegingen niet te volgen :

« De vraag die het advies van de afdeling wetgeving doet rijzen, is dus niet die van de bevoegdheid *sensu stricto* van het Gewest, maar die of voorrang moet worden verleend aan het decreet van 30 maart 1995 en de daarbij geregelde beroepsprocedure, in artikel 8 ervan, dan wel of het wenselijk is te voorzien in een aanvullende uitzondering naast die bedoeld in artikel 6 van dat decreet.

De ontworpen tekst geeft voorrang aan die tweede optie.

Het is immers duidelijk dat in de eerste plaats, in een gevoelige materie, niet alleen inzake concurrentie, maar eveneens inzake internationale betrekkingen, moet worden vermeden dat dergelijke informatie wordt onthuld.

In dat opzicht volstaat de omstandigheid dat een administratief beroep en een jurisdictionele controle bestaan, op zich niet om te verzekeren dat die informatie daadwerkelijk zal worden beschermd en niet openbaar zal worden gemaakt.

Immers, hoewel het, volgens de afdeling wetgeving, de gewestelijke overheid nog steeds zal vrijstaan de raadpleging van een vergunning met gevoelige informatie te weigeren, zal een bestuurde altijd beroep kunnen instellen voor de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten.

Echter, wanneer er sprake is van een beroepscommissie betekent dat dat die zal beschikken over een beoordelingsbevoegdheid ten aanzien van de uitzondering, op basis van de thans van kracht zijnde tekst van het decreet van 30 maart 1995. Een dergelijke beoordelingsbevoegdheid zal nooit alleen worden onderworpen aan een marginale controle van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en door verwijzing naar het begrip 'klaarblijkelijke vergissing' ».

Er bestaat dus in werkelijkheid geen enkele garantie dat commercieel of politiek gevoelige informatie uiteindelijk niet openbaar wordt gemaakt en het is dus onjuist te beweren dat de ontworpen tekst niet nuttig is om de bescherming te verzekeren van de belangen die zijn bedoeld in de commentaar bij de artikelen.

Tegenover dat risico wordt voorrang gegeven aan de veiligheid. Daarbij en om de voorgaande motieven kan niet worden beweerd dat de ontworpen tekst een onevenredige beperking inhoudt van het fundamenteel recht op administratieve transparantie zoals verankerd in artikel 32 van de Grondwet » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2011-2012, nr. 614/1, pp. 6-7).

B.21.1. De certificaten en vergunningen bedoeld in B.9.4 vormen bestuurshandelingen met individuele strekking. Die handelingen vallen in beginsel onder de bij artikel 32 van de Grondwet geboden bescherming.

Wanneer de Grondwetgever artikel 32 van de Grondwet heeft aangenomen, is onderstreept dat de uitzonderingen op dat recht in beginsel een onderzoek geval per geval van de verschillende aanwezige belangen vereisen: « telkens [moet] *in concreto* het belang van de openbaarmaking [...] worden afgewogen tegen het belang beschermd door een uitzonderingsgrond » (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 839/1, p. 5).

B.21.2. De Waalse Regering verantwoordt de ingevoerde regeling van de vertrouwelijkheid door de zorg om de veiligheid en door het feit dat die documenten gevoelige informatie bevatten inzake economische concurrentie of internationale betrekkingen.

In de veronderstelling dat die documenten in sommige gevallen gevoelige informatie kunnen bevatten, toont de Waalse Regering niet aan dat de uitzonderingen en de procedure ingevoerd bij het Waalse decreet van 30 maart 1995 ontoereikend zouden zijn om de vertrouwelijkheid van dergelijke informatie te waarborgen, wanneer die is opgenomen in de certificaten en vergunningen bedoeld in B.9.4.

Immers, zoals is aangegeven in B.17, voorziet artikel 6 van het Waalse decreet van 30 maart 1995 in verschillende uitzonderingen op het recht van toegang, met name rekening houdend met de internationale betrekkingen van het Gewest (5°) of een gewestelijk economisch of financieel belang (6°); de toepassing van die « uitzonderingsgronden » vereist een concrete beoordeling van de aanvraag, waarbij de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten waakt over de naleving van die uitzonderingen, onder het eventuele toezicht van de Raad van State; ten slotte mogen de met toepassing van het Waalse decreet van 30 maart 1995 verkregen bestuursdocumenten « niet verspreid noch gebruikt worden voor commerciële doeleinden », overeenkomstig artikel 10 van het Waalse decreet van 30 maart 1995, zodat iedere persoon die dat verbod schendt, hiervoor verantwoordelijk zou kunnen worden gesteld. Het nagestreefde doel inzake veiligheid kon dus worden bereikt door gebruik te maken van de bij het Waalse decreet van 30 maart 1995 gereguleerde procedure.

B.21.3. Door een algemene en absolute uitzondering in te voeren op het recht op administratieve transparantie voor alle certificaten en vergunningen bedoeld in B.9.4, heeft de decreetgever een maatregel genomen die niet evenredig is met het nagestreefde doel.

B.22. In die mate zijn de middelen gegrond. Bijgevolg dient artikel 21, § 1, eerste lid, van het Waalse decreet van 21 juni 2012 te worden vernietigd.

Ten aanzien van de adviezen van de Adviescommissie

B.23. In de parlementaire voorbereiding wordt het bestreden artikel 19 als volgt becommentarieerd :

« Dat artikel richt een Adviescommissie op voor de uitvoer van defensiegerelateerde producten.

Die Commissie brengt haar adviezen alleen uit aan de bevoegde minister, als dusdanig aangewezen bij het besluit tot installatie van de Regering.

De leden ervan oefenen hun functies binnen de Commissie op autonome wijze uit en er mogen hun geen instructies worden gegeven in het kader van de totstandkoming van de adviezen van de Commissie, met name door een hiërarchische overste; in het kader van de uitoefening van hun opdrachten binnen de Commissie zijn de ambtenaren die afkomstig zijn uit de diensten van de Regeringen ervan vrijgesteld te verwijzen naar en verslag uit te brengen aan hun hiërarchie over het uitgevoerde werk.

De Commissie, die de continuïteit van de openbare dienst op het niveau van Wallonië belichaamt, zal, in het kader van een versterkte onafhankelijkheid, de vereiste deskundigheid voor de analyse van de meest gevoelige dossiers aanbrenge.

De Commissie zal aan de bevoegde minister een advies meedelen na een grondige analyse van het dossier, zowel vanuit een geopolitieke, ethische als economische invalshoek, met name met inachtneming van de criteria van de Europese gedragscode, de Europese rechtspraak, het verslag van de verantwoordelijke van de dienst ' controle van de vergunningen, analyse van het buitenlands beleid, rechten van de mens ', van het verslag van de hoge vertegenwoordiger van de rechten van de mens te Genève en de bilaterale aangelegenheden en van alle andere informatie waarover zij beschikt » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2011-2012, nr. 614/1, pp. 5-6).

B.24. In verband met de bepaling van het voorontwerp die artikel 19 van het Waalse decreet van 21 juni 2012 is geworden, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State opgemerkt :

« Aangezien de raadpleging van die Commissie niet verplicht is en de adviezen ervan niet van dien aard zijn dat zij de overheid binden, moet de decreetgever zich niet mengen in de organisatie van de uitvoerende macht door een adviescommissie op te richten. Zoals die commissie is opgevat, staat het immers aan de Regering, indien zij dat opportuun acht, die op te richten.

Artikel 4 heeft dus geen bestaansreden en dient bijgevolg te worden weggelaten » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2011-2012, nr. 614/1, p. 21).

B.25.1. De oorspronkelijke tekst van artikel 24, § 2, van het voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State voorgelegde voorontwerp bepaalde :

« De adviezen van de in hoofdstuk III bedoelde Commissie staan niet gelijk met administratieve handelingen in de zin en voor de toepassing van het decreet van 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur en mogen bovendien niet worden meegedeeld aan een andere overheid dan de Regering. Die adviezen worden niet meegedeeld in geval van beroepen ingesteld tegen een beslissing van het Waalse Gewest betreffende de toekenning, de weigering, de opschorting of de intrekking van een uitvoervergunning, zowel in het kader van een beroep voor de Raad van State als voor een justitieel gerecht » (*ibid.*, p. 40).

B.25.2. Ten aanzien van die ontworpen bepaling heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State opgemerkt :

« Krachtens paragraaf 2 ervan worden de adviezen van de bij het voorontwerp opgerichte Commissie onttrokken aan het toepassingsgebied van het voormelde decreet van 30 maart 1995. De bezwaren geformuleerd in de eerste opmerking *sub* artikel 24 gelden *mutatis mutandis* : de beperking die aldus wordt ingevoerd ten aanzien van het fundamentele recht om de bestuursdocumenten te raadplegen, is niet noodzakelijk om tegemoet te komen aan de door de auteur van het ontwerp nagestreefde doelstellingen, zodat die beperking in strijd is met het evenredigheidsbeginsel; wanneer blijkt dat sommige adviezen van de Commissie gevoelig geachte informatie bevatten, zal het de gewestelijke overheid vrijstaan de raadpleging ervan te weigeren op basis van de bij het voormelde decreet van 30 maart 1995 bepaalde procedure » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2011-2012, nr. 614/1, p. 26).

Zij heeft eraan toegevoegd :

« Paragraaf 2 bepaalt eveneens dat de adviezen van de bij het voorontwerp opgerichte Commissie niet worden meegedeeld in het dossier dat wordt voorgelegd aan de justitiële gerechten en aan de Raad van State wanneer voor die rechtscolleges een ' beroep ' wordt ingesteld met betrekking tot de toekenning, de weigering, de opschorting of de intrekking van een uitvoervergunning.

Daar het Waalse Gewest niet bevoegd is voor de organisatie van de procedures voor de justitiële gerechten en voor de Raad van State, komt het dat Gewest niet toe regels uit te vaardigen die raken aan de inhoud van de aan die rechtscolleges voorgelegde dossiers.

De afdeling wetgeving merkt overigens op dat, gevolg gevend aan de arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie en van het Grondwettelijk Hof die hebben geoordeeld dat de partijen bij een jurisdictionele procedure, ondanks het beginsel van de tegenspraak en van de naleving van de rechten van verweer, de vertrouwelijkheid van sommige stukken van de aan de rechtscolleges voorgelegde dossiers moesten kunnen aanvoeren, het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ' tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ', in artikel 87 ervan, vervangen bij het koninklijk besluit van 24 mei 2011 ' tot wijziging van diverse besluiten betreffende de procedure voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State betreffende de vertrouwelijke stukken ', bepaalt dat de partijen kunnen vragen dat sommige stukken van het dossier niet worden meegedeeld aan de andere partijen.

Tot besluit ontsnapt paragraaf 2 dus aan de bevoegdheden van het Waalse Gewest en heeft het geen bestaansredenen » (*ibid.*).

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft besloten dat « artikel 24 in zijn geheel moet worden weggelaten, vermits de daarin vervatte regels niet zouden kunnen gelden zonder het juridisch kader te schenden waarin zij moeten worden opgenomen » (*ibid.*, p. 27).

B.25.3. In het bestreden artikel 21, § 2, heeft de Waalse decreetgever gedeeltelijk rekening gehouden met de opmerkingen van de Raad van State, door een deel van de ontworpen tekst te schrappen, maar het beginsel van de vertrouwelijkheid van de adviezen van de Adviescommissie, opgericht bij het bestreden artikel 19, te behouden, waarbij wordt gepreciseerd dat die adviezen « bovendien uitsluitend aan de Regering [mogen] worden meegedeeld ». Er is onderstreept dat het « essentieel was de vertrouwelijkheid van die adviezen op te leggen, hetgeen alleen bij decreet kan gebeuren » (*C.R.I.*, Waals Parlement, 2011-2012, nr. 19, p. 22, en *C.R.I.C.*, Waals Parlement, 2011-2012, nr. 148 (maandag 18 juni 2012), p. 7).

In de parlementaire voorbereiding wordt uitgelegd dat de adviezen « dus niet aan het Parlement mogen worden bezorgd » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2011-2012, nr. 614/1, p. 6), waarbij wordt gepreciseerd :

« Een en ander doet vanzelfsprekend geenszins afbreuk aan de bevoegdheid van de gerechtelijke overheden in het kader van hun onderzoeksbevoegdheid en -opdracht zoals die zijn geregeld door het Wetboek van strafvordering of door het Strafwetboek. Die bepaling kan, enerzijds, worden verklaard door het feit dat de adviezen van de Commissie commerciële en vertrouwelijke informatie bevatten en, anderzijds, door het feit dat die verslagen gevoelige informatie en gevoelige overwegingen bevatten, met name op geopolitiek en diplomatiek vlak, waardoor het noodzakelijk is dat zij nooit mogen worden verspreid » (*ibid.*).

De jurisdictionele controle « [blijft] mogelijk [...] op basis van het administratief dossier, dat niet aan die controle is onttrokken, tenzij gebruik is gemaakt van de mogelijkheid die wordt geboden bij artikel 87 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State » (*ibid.*, p. 7) :

« Het is overigens door die mogelijkheid dat het voorontwerp is herzien door te schrappen dat de adviezen van de Adviescommissie over de vergunningen voor wapenuitvoer niet moesten worden meegedeeld in geval van beroepen tegen een beslissing van het Waalse Gewest met betrekking tot de toekenning, de weigering, de opschorting of de intrekking van een uitvoervergunning, zowel in het kader van een beroep voor de Raad van State als voor een justitieel gerecht » (*ibid.*).

B.26.1. Door de adviezen van de Adviescommissie te onttrekken aan de bij het Waalse decreet van 30 maart 1995 geregelde openbaarheid en door erin te voorzien dat die adviezen niet kunnen worden meegedeeld aan een andere overheid dan de Waalse Regering, beletten de artikelen 19 en 21, § 2, van het Waalse decreet van 21 juni 2012 iedere persoon of elke andere overheid dan de Waalse Regering kennis te nemen van die adviezen.

Hoewel die adviezen met betrekking tot de toekenning van vergunningen voor de uitvoer van wapens niet als dusdanig voor beroep vatbare bestuurshandelingen zijn, vormen zij niettemin handelingen ter voorbereiding van de aanname van individuele beslissingen met betrekking tot de aanvragen voor vergunningen voor de uitvoer van wapens; die elementen vallen niet alleen in beginsel onder het recht op administratieve transparantie, maar kunnen bovendien informatie vormen die het de betrokkene mogelijk maakt om, met kennis van zaken, een beroep in te stellen tegen de bestuurshandelingen met individuele strekking die de beslissingen betreffende de aanvragen voor vergunningen voor de uitvoer van wapens zijn.

B.26.2. Overigens, in de veronderstelling dat die adviezen gevoelige informatie bevatten, toont de Waalse Regering niet aan dat de uitzonderingen en de procedure ingevoerd bij het Waalse decreet van 30 maart 1995 ontoereikend zouden zijn om de vertrouwelijkheid van dergelijke informatie te waarborgen wanneer die is opgenomen in de adviezen van de Adviescommissie over de vergunningen voor wapenuitvoer.

Immers, zoals aangegeven in B.17, voorziet artikel 6 van het Waalse decreet van 30 maart 1995 in verschillende uitzonderingen op het recht van toegang, met name rekening houdend met de internationale betrekkingen van het Gewest (5°) of een gewestelijk economisch of financieel belang (6°); de toepassing van die « uitzonderingsgronden »

vereist een concrete beoordeling van de aanvraag, waarbij de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten waakt over de naleving van die uitzonderingen, onder het eventuele toezicht van de Raad van State; ten slotte mogen de met toepassing van het Waalse decreet van 30 maart 1995 verkregen bestuursdocumenten « niet verspreid noch gebruikt worden voor commerciële doeleinden », overeenkomstig artikel 10 van het Waalse decreet van 30 maart 1995, zodat iedere persoon die dat verbod schendt, hiervoor verantwoordelijk zou kunnen worden gesteld. Het nagestreefde doel inzake veiligheid kon dus worden bereikt door gebruik te maken van de bij het Waalse decreet van 30 maart 1995 geregelde procedure.

Daarenboven dient bij het onderzoek van de in artikel 6 van het Waalse decreet van 30 maart 1995 bedoelde uitzonderingen rekening te worden gehouden met de vertrouwelijkheid waarin is voorzien in de bepalingen van het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad van 8 december 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie.

B.26.3. De Waalse Regering voert eveneens aan dat adviezen van de Adviescommissie steunen op informatie die is geclassificeerd in de zin van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen. De classificatie betreft de informatie, documenten of gegevens, materieel, materialen of stoffen, in welke vorm ook, waarvan de niet-geëigende aanwending schade kan toebrengen aan een van de belangen opgesomd in artikel 3 van de voormelde wet van 11 december 1998. Het niveau van classificatie - zeer geheim, geheim of vertrouwelijk (artikel 4) - wordt bepaald volgens de inhoud (artikel 5).

Wanneer sommige adviezen van de Adviescommissie steunen op geclassificeerde documenten, kan het zijn verantwoord dat de toegang tot die documenten geval per geval wordt geweigerd volgens de procedure die is geregeld bij het Waalse decreet van 30 maart 1995 en is onderworpen aan het toezicht van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten.

B.26.4. Door een algemene en absolute uitzondering op het recht op administratieve transparantie voor alle adviezen van de Adviescommissie in te voeren en te voorzien in de absolute vertrouwelijkheid ervan, zonder te kunnen worden meegedeeld aan een andere overheid dan de Waalse Regering, heeft de decreetgever een maatregel genomen die niet evenredig is met het nagestreefde doel.

B.26.5. Bovendien beperkt die maatregel eveneens de mogelijkheden van jurisdictioneel beroep tegen de individuele beslissingen met betrekking tot vergunningen voor de uitvoer van wapens.

Zelfs in de veronderstelling dat de wijziging van de tekst van het voorontwerp toestaat dat de adviezen worden meegedeeld in het administratief dossier in geval van een beroep voor de Raad van State of voor een justitieel gerecht wijzigt die omstandigheid die conclusie niet, aangezien die mededeling na het beroep het niet mogelijk maakt om, met kennis van zaken, aangepaste beroepen in te stellen tegen de individuele beslissingen met betrekking tot de vergunningen voor de uitvoer van wapens.

B.27. In die mate zijn de middelen gegrond.

Bijgevolg dienen in artikel 19, § 1, eerste lid, van het Waalse decreet van 21 juni 2012, de woorden « , uitsluitend ter attentie van de Regering, » en « en vertrouwelijke », en artikel 21, § 2, van hetzelfde decreet te worden vernietigd.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt, in artikel 19 van het decreet van het Waalse Gewest van 21 juni 2012 betreffende de invoer, uitvoer, doorvoer en overdracht van civiele wapens en van defensiegerelateerde producten, de woorden « , uitsluitend ter attentie van de Regering, » en « en vertrouwelijke »;

- vernietigt artikel 21 van hetzelfde decreet.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 19 december 2013.

De griffier,

F. Meersschant

De voorzitter,

J. Spreutels

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

[2013/207385]

Auszug aus dem Entscheid Nr. 169/2013 vom 19. Dezember 2013

Geschäftsverzeichnisnummer 5550

In Sachen: Klage auf teilweise Nichtigerklärung von Artikel 19 § 1 Absatz 1 und auf völlige Nichtigerklärung von Artikel 21 des Dekrets der Wallonischen Region vom 21. Juni 2012 über die Einfuhr, die Ausfuhr, die Durchfuhr und die Verbringung von zivilen Waffen und Verteidigungsgütern, erhoben von der VoG «Ligue des Droits de l'Homme».

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten J. Spreutels und M. Bossuyt, und den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke, P. Nihoul, F. Daoût und T. Giet, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschant, unter dem Vorsitz des Präsidenten J. Spreutels,

verkündet nach Beratung folgenden Entscheid:

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 7. Januar 2013 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 9. Januar 2013 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die VoG «Ligue des Droits de l'Homme», mit Vereinigungssitz in 1000 Brüssel, rue du Boulet 22, Klage auf Nichtigerklärung der Wortfolgen «und vertrauliche» und «ausschließlich an die Regierung» in Artikel 19 § 1 Absatz 1 sowie des Artikels 21 des Dekrets der Wallonischen Region vom 21. Juni 2012 über die Einfuhr, die Ausfuhr, die Durchfuhr und die Verbringung von zivilen Waffen und Verteidigungsgütern (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 5. Juli 2012).

(...)

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

In Bezug auf die angefochtenen Bestimmungen

B.1.1. Das Dekret der Wallonischen Region vom 21. Juni 2012 über die Einfuhr, die Ausfuhr, die Durchfuhr und die Verbringung von zivilen Waffen und Verteidigungsgütern (nachstehend: wallonisches Dekret vom 21. Juni 2012) fügt sich in den Rahmen der Ausübung der den Regionen durch das Sondergesetz vom 12. August 2003 übertragenen Zuständigkeit in Bezug auf die Einfuhr, die Ausfuhr und den Transit von Waffen, Munition und speziell für militärische Zwecke oder die Aufrechterhaltung der Ordnung benutztem Material und der damit verbundenen Technologie sowie von Produkten und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck ein (Artikel 6 § 1 VI Absatz 1 Nr. 4 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen).

B.1.2. Das wallonische Dekret vom 21. Juni 2012 dient vier Zielen: Es bezweckt, die Umsetzung der Richtlinie 2009/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 «zur Vereinfachung der Bedingungen für die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern» zu gewährleisten, der «Begutachtungskommission über die Waffenausfuhrlicenzen» eine offizielle Existenz zu verleihen, ein Bündel von Verfahren festzulegen, um den bestehenden Praktiken eine Rechtsgrundlage zu verleihen, und schließlich, «an ein striktes Prinzip zu erinnern, nämlich die Vertraulichkeit bei der Bearbeitung der Akten» (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2011-2012, Nr. 614/1, S. 3).

In Bezug auf das letztgenannte Ziel wurde in der Begründung präzisiert:

«Die Personen, die an den durch den Text geregelten Verfahren beteiligt sind, werden in der Tat einer strengen Verpflichtung zur Vertraulichkeit unterliegen.

Sie verpflichten sich, die strengste Vertraulichkeit bezüglich der Informationen, von denen sie im Rahmen der Ausübung ihrer Ämter Kenntnis erlangen, einzuhalten und einhalten zu lassen, sowie die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um deren Vertraulichkeit zu wahren, insbesondere bezüglich ihres ständigen oder zeitweiligen Personals.

Das neue Verfahren stärkt also die Garantien, die bereits bezüglich der Menschenrechte geboten werden, und erhöht gleichzeitig die Sicherheit der Unternehmen, die nicht in eine ungerechtfertigte nachteilige Wettbewerbsposition versetzt werden dürfen» (ebenda).

Die Vertraulichkeit entsprach also einer Bitte der Waffenindustrie (C.R.I., Wallonisches Parlament, 2011-2012, Nr. 19, S. 23, und C.R.I.C., Wallonisches Parlament, 2011-2012, Nr. 148 (Montag, 18. Juni 2012), S. 10).

B.2.1. Die Artikel 19 und 21 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012 bestimmen:

«Art. 19. § 1. Es wird eine 'Begutachtungskommission über die Waffenausfuhrlicenzen' gegründet; sie wird damit beauftragt, im Rahmen der Anträge auf Ausfuhr von Verteidigungsgütern auf Antrag der Regierung oder aus eigener Initiative begründete und vertrauliche Gutachten ausschließlich an die Regierung abzugeben.

Diese Gutachten werden auf der Grundlage einer geostrategischen, ethischen und wirtschaftlichen Analyse der ihr unterbreiteten Akten abgegeben.

Bei der Abgabe ihrer Gutachten strebt die Kommission zunächst den Konsens ihrer Mitglieder an.

Falls kein Konsens erreicht wird, werden in dem Gutachten der Kommission die etwaigen Minderheitsmeinungen ausgedrückt.

Wenn eine Abstimmung stattfindet, kann ein Mitglied eine geheime Stimmabgabe beantragen. Auf jeden Fall werden die Anzahl Stimmen für jeden Vorschlag in dem Gutachten der Kommission abgegeben.

§ 2. Die Regierung bestimmt den Sitz dieser Kommission und legt die Modalitäten für ihre Arbeitsweise fest».

«Art. 21. § 1. Die in vorliegendem Dekret genannten Bescheinigungen und Lizenzen bilden keine Verwaltungsakte im Sinne und zur Anwendung des Dekrets vom 30. März 1995 über die Öffentlichkeit der Verwaltung.

Diese in vorliegendem Dekret genannten Bescheinigungen und Lizenzen sind auch keine Verwaltungsakte im Sinne und zur Anwendung des Gesetzes vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung der Verwaltungsakte.

§ 2. Die von der Kommission abgegebenen Gutachten bilden keine Verwaltungsakte im Sinne und zur Anwendung des Dekrets vom 30. März 1995 über die Öffentlichkeit der Verwaltung und dürfen keiner anderen Behörde als der Regierung mitgeteilt werden».

B.2.2. Die Nichtigkeitsklage ist gegen die Wortfolgen «und vertrauliche» und «ausschließlich an die Regierung» in Artikel 19 § 1 Absatz 1 und gegen Artikel 21 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012 gerichtet.

Aufgrund dieser Bestimmungen gehören die Gutachten der Begutachtungskommission über die Waffenausfuhrlicenzen (nachstehend: die Begutachtungskommission) nicht zum Anwendungsbereich des wallonischen Dekrets vom 30. März 1995 über die Öffentlichkeit der Verwaltung (nachstehend: wallonisches Dekret vom 30. März 1995) und sind also «vertraulich» (die angefochtenen Wörter in Artikel 19 sowie Artikel 21 § 2); die Lizenzen und Bescheinigungen im Sinne des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012, darunter die Waffenausfuhrlicenzen, entziehen sich ebenfalls der grundsätzlichen Öffentlichkeit, die im wallonischen Dekret vom 30. März 1995 vorgesehen ist (Artikel 21 § 1 Absatz 1), sowie dem Anwendungsbereich des Gesetzes vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung der Verwaltungsakte (Artikel 21 § 1 Absatz 2).

Zur Hauptsache

B.3. Die klagende Partei führt drei Klagegründe an, die aus einem Verstoß gegen die Artikel 10, 11 und 32 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit anderen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen, sowie aus einem Verstoß gegen die Regeln der Zuständigkeitsverteilung abgeleitet sind.

Der Gerichtshof prüft die Klagegründe, insofern sie einerseits gegen das Fehlen einer ausdrücklichen Begründung der Bescheinigungen und Lizenzen (zweiter Klagegrund) und andererseits gegen die Vertraulichkeit der Bescheinigungen, Lizenzen und Gutachten der Begutachtungskommission (erster und dritter Klagegrund) gerichtet sind.

In Bezug auf das Fehlen einer ausdrücklichen Begründung der Bescheinigungen und Lizenzen

B.4. In ihrem zweiten Klagegrund, der aus einem Verstoß gegen Artikel 39 der Verfassung, gegen die in Anwendung dieser Bestimmung angenommenen Bestimmungen des Sondergesetzes und insbesondere gegen Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen abgeleitet ist, führt die klagende Partei eine Befugnisüberschreitung des Regionalgesetzgebers an, insofern im angefochtenen Artikel 21 § 1 Absatz 2 vorgesehen sei, dass Bescheinigungen und Lizenzen im Sinne des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012 keine Verwaltungsakte im Sinne des Gesetzes vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung der Verwaltungsakte seien.

B.5.1. Die Artikel 1 bis 3 des Gesetzes vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung der Verwaltungsakte bestimmen:

«Artikel 1. Für die Anwendung des vorliegenden Gesetzes ist zu verstehen unter:

- Verwaltungsakt: eine von einer Verwaltungsbehörde ausgehende einseitige Rechtshandlung individueller Tragweite, die zum Ziel hat, gegenüber einem oder mehreren Bürgern oder gegenüber einer anderen Verwaltungsbehörde Rechtswirkung zu haben,

- Verwaltungsbehörde: die Verwaltungsbehörden im Sinne von Artikel 14 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat,

- Bürger: jede natürliche oder juristische Person in ihren Beziehungen mit den Verwaltungsbehörden.

Art. 2. Verwaltungsakte der in Artikel 1 erwähnten Verwaltungsbehörden müssen ausdrücklich begründet werden.

Art. 3. Die verlangte Begründung besteht aus der Angabe im Akt der faktischen und juristischen Grundlagen des Beschlusses.

Sie muss angemessen sein».

B.5.2. Diese Bestimmungen verallgemeinern die Verpflichtung, Verwaltungsakte mit individueller Tragweite ausdrücklich zu begründen. Die ausdrückliche Begründung der betreffenden Akte ist fortan ein Recht des Bürgers, dem somit eine zusätzliche Garantie gegen Verwaltungsakte mit individueller Tragweite, die willkürlich wären, geboten wird.

B.6.1. Die ausdrückliche Begründung, die die gerichtliche Kontrolle der Verwaltungsakte stärken kann, so wie sie durch die Artikel 159 und 161 der Verfassung festgelegt ist, gehört also nicht zu einer Angelegenheit, die den Gemeinschaften oder Regionen übertragen wurde.

Der föderale Gesetzgeber hat aufgrund seiner Restbefugnis die Verpflichtung zur ausdrücklichen Begründung der Verwaltungsakte geregelt, um den Schutz der Bürger gegen die Handlungen aller Verwaltungsbehörden zu gewährleisten. Die Gesetzgeber der Regionen oder Gemeinschaften können den durch das Gesetz vom 29. Juli 1991 gebotenen Schutz in Bezug auf Handlungen, für die die Gemeinschaften und Regionen zuständig sind, ergänzen oder präzisieren.

B.6.2. Umgekehrt dürfte ein Gemeinschafts- oder Regionalgesetzgeber, ohne gegen die diesbezügliche föderale Zuständigkeit zu verstoßen, nicht den Schutz verringern, der den Bürgern durch die föderalen Rechtsvorschriften geboten wird, indem er die Behörden, die in den Angelegenheiten, für die er zuständig ist, handeln, von der Anwendung dieses Gesetzes befreien oder es diesen Behörden erlauben würde, davon abzuweichen.

B.7. Bezüglich der Bestimmung des Vorentwurfs, aus der Artikel 21 § 1 Absatz 2 entstanden ist, hat die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates folgenden Standpunkt vertreten:

«In Artikel 24 § 1 Absatz 2 des Vorentwurfs ist vorgesehen, dass die unter Punkt 1 erwähnten Bescheinigungen und Lizenzen ' auch keine Verwaltungsakte im Sinne und zur Anwendung des Gesetzes vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung der Verwaltungsakte ' sind.

Diese Bestimmung ist nicht annehmbar, weil die Wallonische Region nicht befugt ist, das vorerwähnte Gesetz vom 29. Juli 1991 in einem solchen Sinne abzuändern.

[...]

Aus [dem] Entscheid [Nr. 128/2001 des Verfassungsgerichtshofes] geht hervor, dass die Wallonische Region ihren Zuständigkeitsbereich überschritten hat, indem sie die Anwendung des vorerwähnten Gesetzes vom 29. Juli 1991 für die im Vorentwurf erwähnten Bescheinigungen und Lizenzen ausgeschlossen hat. Durch die Annahme einer Maßnahme, aufgrund deren diese Lizenzen und Bescheinigungen nicht mehr ausdrücklich begründet werden müssen, ergänzt und präzisiert die Wallonische Region nicht den durch das vorerwähnte Gesetz vom 29. Juli 1991 gebotenen Schutz, sondern schafft ihn für die betreffenden Akte ab, was den Mindestschutz beeinträchtigt, den das vorerwähnte Gesetz vom 29. Juli 1991 allen Betroffenen bieten sollte.

Außerdem bemerkt die Gesetzgebungsabteilung, dass das vorerwähnte Gesetz vom 29. Juli 1991 es von Fall zu Fall erlaubt, dass Akte nicht ausdrücklich begründet werden, wenn sich herausstellt, dass die Bekanntgabe ihrer Begründung gewissen Interessen schadet.

Artikel 24 § 1 Absatz 2 des Vorentwurfs soll also entfallen» (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2011-2012, Nr. 614/1, SS. 25-26).

B.8. Dem Gutachten der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates wurde im Anschluss an folgende Erwägungen nicht Folge geleistet:

«Artikel 21 § 2 [zu lesen ist: 21 § 1 Absatz 2] ergänzt und präzisiert nur das Gesetz vom 29. Juli 1991. Diesbezüglich kann man sich dem Gutachten der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates nicht anschließen, wenn sie der Auffassung ist, dass die Bestimmung des Entwurfs, statt das Gesetz zu ergänzen oder zu präzisieren, dessen Tragweite einschränke.

Somit wird nämlich übersehen, dass das Gesetz vom 29. Juli 1991, selbst wenn es dem Bürger einen Mindestschutz bietet, ebenfalls Einschränkungen für die Verpflichtung zur Bekanntgabe der Begründung beinhaltet, darunter die Fälle des Risikos einer Gefährdung der äußeren Sicherheit des Staates oder einer Störung der öffentlichen Ordnung.

Die geplante Ausnahme gehört zu den gleichen Überlegungen, wissend, dass die Ausnahmen des Gesetzes vom 29. Juli 1991 so ausgearbeitet wurden, dass die Ausführung der Zuständigkeiten der Gemeinschaften und Regionen, insbesondere bezüglich der Organisation und der Arbeitsweise der Verwaltung, nicht unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert werden.

In jedem Fall kann die Theorie der impliziten Zuständigkeiten angewandt werden, die auf Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen beruht, um den Entwurf von Artikel 21 § 2 [zu lesen ist: 21 § 1 Absatz 2] zu rechtfertigen.

Es sei daran erinnert, dass aufgrund dieser Bestimmung die Dekrete und Ordonnanzen also Bestimmungen über Angelegenheiten enthalten können, für die nicht der Dekretgeber, sondern der föderale Gesetzgeber grundsätzlich zuständig ist, entweder aufgrund eines ausdrücklich in diesem Gesetz enthaltenen Vorbehalts oder auf der Grundlage seiner Restbefugnis. Aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes geht hervor, dass zur Wahrung der Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Ausschließlichkeit der Befugnisse die angenommene Regelung notwendig sein muss zur Ausübung der Befugnisse der Teilitäten, dass die Angelegenheit sich für eine differenzierte Regelung eignet und dass die Auswirkungen der fraglichen Bestimmungen auf diese Angelegenheit marginal sind.

Diese drei Bedingungen sind im vorliegenden Fall tatsächlich erfüllt. Der entworfene Artikel 21 § 2 [zu lesen ist: 21 § 1 Absatz 2] ist nämlich notwendig, um die Kohärenz der Gesamtheit der im Dekretentwurf enthaltenen Regeln zu gewährleisten und um es der Regionalbehörde zu ermöglichen, auf die Wahrung ihrer internationalen Beziehungen zu achten hinsichtlich sensibler Informationen oder geschäftlicher Interessen der Unternehmen des Sektors, wenn es sich um vertrauliche Informationen handelt. Auch hier kann eine Parallele zu den Artikeln 65/5 und 65/10 des Gesetzes vom 24. Dezember 1993 über öffentliche Aufträge und bestimmte Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge gezogen werden.

Die Angelegenheit eignet sich für eine differenzierte Regelung, da es sich um eine äußerst spezifische Gesetzgebung handelt.

Schließlich bleiben die Auswirkungen marginal, da es sich nur um Bescheinigungen und Lizenzen handelt, die durch den Dekretentwurf eingeführt werden.

Im Übrigen darf nicht übersehen werden, dass die Auslassung einer Verpflichtung zur ausdrücklichen Begründung nicht das Ende der gerichtlichen Kontrolle bedeutet, denn diese bleibt auf der Grundlage der Verwaltungsakte möglich, welche nicht der besagten Kontrolle entzogen wird, außer wenn die durch Artikel 87 des Erlasses des Regenten vom 23. August 1948 zur Festlegung des Verfahrens vor der Verwaltungstreitsachenabteilung des Staatsrates gebotene Möglichkeit genutzt würde» (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2011-2012, Nr. 614/1, S. 7).

Es wurde präzisiert, dass die Bestimmungen aufrechterhalten werden, «um die Vertraulichkeit der Akten soweit wie möglich zu gewährleisten» (*C.R.I.*, Wallonisches Parlament, 2011-2012, Nr. 19, S. 22).

B.9.1. Das wallonische Dekret vom 21. Juni 2012 betrifft mehrere Arten von Lizenzen, und zwar einerseits die Verbringungslicenz, das heißt «die einem Lieferanten von der Regierung erteilte Erlaubnis zur Lieferung von Verteidigungsgütern an einen Empfänger in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union» (Artikel 6 Nr. 5 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012) und andererseits die Aus-, Ein- oder Durchfuhrlizenz, das heißt «die von der Regierung oder ihrem Bevollmächtigten erteilte individuelle Genehmigung, die die Aus-, Ein- oder Durchfuhr von Verteidigungsgütern aus oder nach einem Staat, der nicht Mitglied der Europäischen Union ist, erlaubt» (Artikel 13 Nr. 9 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012).

In Artikel 8 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012 ist im Übrigen vorgesehen, dass die Verbringungslicenzen allgemein, global oder individuell sein können; durch die allgemeinen Verbringungslicenzen «wird Lieferanten mit Sitz auf dem Gebiet der Wallonischen Region, die die entsprechenden Bedingungen erfüllen, die Erlaubnis erteilt, einer Kategorie oder mehreren Kategorien von Empfängern, die in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union ansässig sind, Verteidigungsgüter zu liefern, die in der Verbringungslicenz festzulegen sind» (Artikel 8 § 2 Nr. 1); die globalen Verbringungslicenzen «werden einzelnen Lieferanten auf Antrag erteilt. Sie erlauben ihnen, Empfängern in einem oder mehreren anderen Mitgliedstaaten Verteidigungsgüter zu liefern» (Artikel 8 § 2 Nr. 2), und die individuellen Verbringungslicenzen werden für Vorgänge erteilt, die nicht die Bedingungen der allgemeinen oder globalen Verbringungslicenzen erfüllen (Artikel 8 § 2 Nr. 3).

B.9.2. Das wallonische Dekret vom 21. Juni 2012 betrifft ebenfalls mehrere Arten von Bescheinigungen.

Das Dekret regelt zunächst die Zertifizierung der auf dem Gebiet der Wallonischen Region ansässigen Unternehmen, die Verteidigungsgüter beziehen, wobei die Zuverlässigkeit der Unternehmen anhand mehrerer Kriterien bewertet wird (Artikel 10 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012); das Zertifikat muss mehrere Mindestangaben enthalten, wobei die Regierung alle drei Jahre überprüft, ob die für das Zertifikat geltenden Bedingungen erfüllt werden (Artikel 11 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012).

Im Übrigen wird in Artikel 13 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012 die «internationale Einfuhrgenehmigung» (IEG) definiert als «das von der Regierung oder ihrem Bevollmächtigten ausgestellte Dokument, durch das einem Ausfuhrland bescheinigt wird, dass eine potentielle Einfuhr von Verteidigungsgütern in der Wallonischen Region erlaubt ist» (Artikel 13 Nr. 3 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012), die «Wareneingangsbescheinigung» (WEB) als «das von der Regierung oder ihrem Bevollmächtigten ausgestellte Dokument, durch das einem Ausfuhrland bescheinigt wird, dass Verteidigungsgüter, deren Ausfuhr durch das Ausfuhrland genehmigt wurde, in der Wallonischen Region ankommen» (Artikel 13 Nr. 4 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012) und die «Endverwendergenehmigung» (EVG) als «das von den Behörden des Einfuhrlandes beglaubigte Dokument, durch das die Verteidigungsgüter, die Gegenstand einer Aus- oder Durchfuhr sind, sowie deren Empfänger genau identifiziert werden können, und durch das den Behörden des Ausfuhrlandes garantiert wird, dass die Verteidigungsgüter nicht ohne vorherige ausdrückliche Genehmigung des Ausfuhrlandes wieder ausgeführt werden» (Artikel 13 Nr. 5 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012).

B.9.3. Aus den vorstehenden Definitionen ergibt sich, dass Artikel 21 § 1 Absatz 2 dadurch, dass die «in vorliegendem Dekret genannten Bescheinigungen und Lizenzen» aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes vom 29. Juli 1991 ausgeschlossen werden, nur die Bescheinigungen im Sinne der Artikel 10 und 11 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012 sowie die globalen und individuellen Verbringungslicenzen und die Aus-, Ein- und Durchfuhrlicenzen betreffen kann, die jeweils in den Artikeln 6 Nr. 5 und 8 § 2 Nrn. 2 und 3 sowie in Artikel 13 Nr. 9 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012 definiert sind; die Bescheinigungen im Sinne von Artikel 13 sowie die allgemeinen Verbringungslicenzen, die in Artikel 8 § 2 Nr. 1 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012 definiert sind, können nämlich keine Verwaltungsakte mit individueller Tragweite darstellen, so wie sie in Artikel 1 des Gesetzes vom 29. Juli 1991 definiert sind.

B.9.4. Die Bescheinigungen im Sinne der Artikel 10 und 11 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012 sowie die globalen und individuellen Verbringungslicenzen und die Aus-, Ein- und Durchfuhrlicenzen stellen hingegen Verwaltungsakte mit individueller Tragweite dar, die folglich grundsätzlich der allgemeinen Verpflichtung zur ausdrücklichen Begründung unterliegen, die im Gesetz vom 29. Juli 1991 vorgesehen ist.

B.10. Durch die Aufhebung der Verpflichtung zur ausdrücklichen Begründung, die durch das Gesetz vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung der Verwaltungsakte festgelegt wurde, für die in B.9.4 erwähnten Bescheinigungen und Lizenzen verletzt Artikel 21 § 1 Absatz 2 das Recht des Adressaten des Aktes, aber ebenfalls dasjenige eines jeden Interesse habenden Dritten, die Gründe zur Rechtfertigung der Entscheidung unverzüglich zur Kenntnis zu nehmen, indem sie in dem Akt selbst angegeben sind. Folglich verletzt diese Bestimmung ebenfalls die föderale Zuständigkeit für den Schutz der Rechte der Bürger.

B.11.1. Die Wallonische Regierung führt an, der eventuelle Übergriff auf die Zuständigkeit des föderalen Gesetzgebers sei durch die impliziten Befugnisse gemäß Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen gerechtfertigt, wenn der Regionalgesetzgeber die Einfuhr, die Ausfuhr und die Verbringung von Waffen regelt.

B.11.2. Damit Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 angewandt werden kann, muss die angenommene Regelung notwendig sein für die Ausübung der Befugnisse der Region, muss die Angelegenheit sich für eine differenzierte Regelung eignen und darf die Auswirkung der angefochtenen Bestimmungen auf die Angelegenheit nur marginal sein.

B.12.1. Da Artikel 4 des Gesetzes vom 29. Juli 1991 vorsieht, dass die Begründungspflicht nicht zur Anwendung kommt, wenn die Angabe der Gründe des Aktes insbesondere «die äußere Sicherheit des Staates gefährden», «die öffentliche Ordnung stören», «gegen das Recht auf Achtung des Privatlebens verstoßen» oder «gegen die Bestimmungen über das Berufsgeheimnis verstoßen» kann, ist die vorliegende Verletzung der föderalen Zuständigkeit für den Schutz der Rechte der Bürger nicht notwendig zur Ausübung der regionalen Zuständigkeit für die Einfuhr, die Ausfuhr und die Durchfuhr von Waffen.

B.12.2. Im Übrigen ist die Verletzung der föderalen Zuständigkeit für den Schutz der Rechte der Bürger nicht marginal, da sie darauf hinausläuft, alle Beantrager von in B.9.4 erwähnten Lizenzen und Bescheinigungen sowie alle Interesse daran habenden Dritten, die der Wallonischen Region unterstehen, von dem Recht, die Begründung einer Verwaltungsentscheidung in dem Akt selbst zur Kenntnis zu nehmen, auszuschließen.

B.13. Ohne dass es notwendig wäre, außerdem zu prüfen, ob die Angelegenheit sich für eine differenzierte Regelung eignet, ergibt sich aus dem Vorstehenden, dass die Bedingungen für die Anwendung von Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 im vorliegenden Fall nicht erfüllt sind.

B.14. Der zweite Klagegrund ist begründet. Folglich ist Artikel 21 § 1 Absatz 2 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012 für nichtig zu erklären.

In Bezug auf das Fehlen der Öffentlichkeit der Bescheinigungen und der Lizenzen sowie der Gutachten der Begutachtungskommission

B.15. In ihrem ersten Klagegrund führt die klagende Partei eine diskriminierende Verletzung des Rechtes auf Verwaltungstransparenz, das durch Artikel 32 der Verfassung gewährleistet werde, an, insofern die Waffenausfuhrlicenzen und die Gutachten der Begutachtungskommission von der durch das wallonische Dekret vom 30. März 1995 über die Öffentlichkeit der Verwaltung geregelten Öffentlichkeit ausgeschlossen würden, so dass den betroffenen Personen die Kontrolle des Ausschusses für den Zugang zu den Verwaltungsunterlagen sowie anschließend die Kontrolle des Staatsrates vorenthalten werde.

In ihrem dritten Klagegrund vertritt die klagende Partei den Standpunkt, dass der Regionalgesetzgeber dadurch, dass er die Bescheinigungen, die Lizenzen und die Gutachten der Begutachtungskommission von der Öffentlichkeit der Verwaltung ausschließe, die Befugnis des Staatsrates sowie der Gerichtshöfe und Gerichte verletze; diese Verletzung missachte somit die föderale Zuständigkeit und führe ebenfalls eine Diskriminierung zwischen Rechtsuchenden ein.

Der Gerichtshof prüft diese beiden Klagegründe zusammen.

B.16.1. Artikel 32 der Verfassung bestimmt:

«Jeder hat das Recht, jegliches Verwaltungsdokument einzusehen und eine Abschrift davon zu bekommen, außer in den Fällen und unter den Bedingungen, die durch Gesetz, Dekret oder die in Artikel 134 erwähnte Regel festgelegt sind».

B.16.2. Indem der Verfassungsgeber in Artikel 32 der Verfassung festgelegt hat, dass jedes Verwaltungsdokument - ein gemäß dem Verfassungsgeber sehr weit auszulegender Begriff - in der Regel öffentlich ist, hat er das Recht auf Öffentlichkeit der Verwaltungsdokumente als ein Grundrecht definiert.

Ausnahmen vom Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltungsdokumente sind nur möglich unter den Bedingungen, die durch Gesetz, Dekret oder Ordonnanz festgelegt sind. Sie müssen begründet sein und sind einschränkend auszulegen (*Parl. Dok.*, Senat, 1991-1992, Nr. 100-49/2^o, S. 9).

B.16.3. Indem er es ermöglicht hat, dass ein Gesetzgeber vorsehen kann, in welchen Fällen und unter welchen Bedingungen vom Grundsatz der Verwaltungstransparenz abgewichen werden kann, hat der Verfassungsgeber nicht ausgeschlossen, dass der Zugang zu gewissen Dokumenten an Bedingungen geknüpft oder eingeschränkt wird, sofern diese Einschränkungen vernünftig gerechtfertigt sind und keine unverhältnismäßigen Folgen haben.

Diesbezüglich ist hervorzuheben, dass die Verwaltungstransparenz zur Wirksamkeit der Ausübung des Beschwerderechtes der Bürger vor dem Staatsrat oder vor den ordentlichen Gerichten beiträgt.

B.17. Das Dekret der Wallonischen Region vom 30. März 1995 über die Öffentlichkeit der Verwaltung (nachstehend: wallonisches Dekret vom 30. März 1995) regelt in der Wallonischen Region die Öffentlichkeit der Verwaltungsdokumente.

Gemäß Artikel 1 Absatz 2 Nr. 2 des wallonischen Dekrets vom 30. März 1995 ist unter Verwaltungsdokument «jede Angabe unter irgendwelcher Form, über die eine Verwaltungsbehörde verfügt» zu verstehen. Die Artikel 4 und 5 des wallonischen Dekrets vom 30. März 1995 regeln das grundsätzliche Recht, ein Verwaltungsdokument einzusehen, sich davon eine Abschrift ausstellen zu lassen und diesbezügliche Erklärungen zu erhalten.

In Artikel 6 § 1 des wallonischen Dekrets vom 30. März 1995 sind mehrere Ausnahmen von dieser grundsätzlichen Öffentlichkeit vorgesehen, indem Folgendes festgelegt ist:

«Die regionale oder nicht regionale Verwaltungsbehörde lehnt die Anträge auf Einsicht, Erklärungen oder Mitteilung in Form einer Abschrift ab, wenn sie festgestellt hat, dass das Interesse der Öffentlichkeit der betroffenen Unterlagen nicht stärker ist als der Schutz eines der folgenden Interessen:

- 1° die Sicherheit der Bevölkerung;
- 2° die Freiheiten und die Grundrechte der Bürger;
- 3° die öffentliche Ordnung;
- [4° die Ermittlung oder Verfolgung strafbarer Handlungen;]
- [5° die internationalen Beziehungen der Region;
- [6° ein wirtschaftliches oder finanzielles Interesse der Region».

Durch Artikel 8 des wallonischen Dekrets vom 30. März 1995 wird ein Ausschuss für den Zugang zu den Verwaltungsunterlagen eingesetzt, der ein Gutachten zu einem Antrag auf Einsichtnahme oder Korrektur eines Verwaltungsdokumentes abgeben kann, mit der Möglichkeit einer Klage vor dem Staatsrat gegen das Gutachten dieses Ausschusses.

B.18. Indem festgelegt wird, dass die in B.9.4 erwähnten Bescheinigungen und Lizenzen sowie die Gutachten der Begutachtungskommission keine Verwaltungsakte im Sinne und zur Anwendung des wallonischen Dekrets vom 30. März 1995 darstellen, führen Artikel 21 § 1 Absatz 1 und § 2 sowie die Wortfolgen «und vertrauliche» und «ausschließlich an die Regierung» in Artikel 19 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012 eine allgemeine Ausnahme von dem durch Artikel 32 der Verfassung garantierten Grundrecht ein.

Der sich daraus ergebende Behandlungsunterschied zwischen den Personen, die in die in den angefochtenen Bestimmungen erwähnten Dokumenten Einsicht nehmen möchten und die automatisch von diesem Recht ausgeschlossen werden, und den Personen, die von anderen Verwaltungsdokumenten Kenntnis nehmen möchten und die in den Genuss des durch das wallonische Dekret vom 30. März 1995 eingeführten Verfahrens gelangen, kann nur dann eine Kontrolle anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung bestehen, wenn er auf einem objektiven Kriterium beruht und wenn er vernünftig gerechtfertigt ist. Gegen den Gleichheitsgrundsatz wird verstoßen, wenn erwiesen ist, dass kein vernünftiger Zusammenhang der Verhältnismäßigkeit zwischen den angewandten Mitteln und dem angestrebten Ziel besteht.

In Bezug auf die Bescheinigungen und die Lizenzen

B.19. Bezüglich der Bestimmung des Vorentwurfs, aus der Artikel 21 § 1 Absatz 1 entstanden ist, hat die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates folgende Auffassung vertreten:

«Der Entwurf des Absatzes ist hinsichtlich des Artikels 32 der Verfassung zu prüfen, aus dem hervorgeht, dass jeder das Recht hat, jegliches Verwaltungsdokument einzusehen und eine Abschrift davon zu bekommen, außer in den Fällen und unter den Bedingungen, die durch Dekret festgelegt sind.

In der Wallonischen Region wird die Ausübung dieses Grundrechtes durch das vorerwähnte Dekret vom 30. März 1995 bestimmt.

Aufgrund von Artikel 32 der Verfassung bestimmt dieses Dekret vom 30. März 1995 also für die Wallonische Region die Fälle, in denen, und die Bedingungen, unter denen das einem jedem zuerkannte Recht, Verwaltungsdokumente einzusehen und davon eine Abschrift zu erhalten, begrenzt werden darf.

Um das Grundrecht des Bürgers auf die Öffentlichkeit der Verwaltungsdokumente zu gewährleisten, wird durch das vorerwähnte Dekret vom 30. März 1995 für die Anträge auf Einsichtnahme der Verwaltungsdokumente ein ausführliches Verfahren vorgeschrieben, in dem das Eingreifen einer Ad-hoc-Kommission vorgesehen ist. Die im Rahmen dieses Verfahrens getroffenen Entscheidungen unterliegen *in fine* einer gerichtlichen Kontrolle.

Es ist jedoch so, dass das vorerwähnte Dekret vom 30. März 1995 in der vorgesehenen Form, und insbesondere dessen Artikel 6, es ermöglicht, den Bemühungen des Autors des Vorentwurfs zu entsprechen, denn auf der Grundlage einer mit Gründen versehenen Entscheidung wird es der Regionalbehörde immer möglich sein, die Einsichtnahme einer Lizenz, die sensible Informationen enthalten würde, zu verweigern.

Vorzusehen, dass die im Vorentwurf erwähnten Lizenzen keine Verwaltungsdokumente im Sinne des vorerwähnten Dekrets vom 30. März 1995 wären, ist also nicht notwendig, um den Schutz der im Kommentar zu den einzelnen Artikeln erwähnten Interessen zu gewährleisten.

Folglich ist aus dem Vorstehenden zu schlussfolgern, dass Artikel 24 § 1 Absatz 1 des Vorentwurfs [aus dem der angefochtene Artikel 21 § 1 Absatz 1 entstanden ist] rechtlich nicht annehmbar ist. Artikel 24 § 1 Absatz 1 des Vorentwurfs ist nämlich als eine Einschränkung des in Artikel 32 der Verfassung verankerten Grundrechts zu verstehen. Eine nicht notwendige Einschränkung eines Grundrechts verstößt jedoch notwendigerweise gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, mit der Folge, dass eine solche Einschränkung ihre Grundlage verliert, da in der Regel jede Einschränkung eines Grundrechts nur zulässig ist, wenn dabei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eingehalten wird.

Artikel 24 § 1 Absatz 1 soll also entfallen» (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2011-2012, Nr. 614/1, S. 25).

B.20. Der wallonische Dekretgeber hat beschlossen, sich dem Gutachten der Gesetzgebungsabteilung aus folgenden Erwägungen nicht anzuschließen:

«Die im Gutachten der Gesetzgebungsabteilung gestellte Frage ist also nicht diejenige der Zuständigkeit *sensu stricto* der Region, sondern diejenige, ob dem Dekret vom 30. März 1995 und dem in dessen Artikel 4 geregelten Beschwerdeverfahren Vorrang zu gewähren ist, oder ob vorzugsweise eine zusätzliche Ausnahme zu denjenigen, die in Artikel 6 dieses Dekrets angeführt sind, vorzusehen ist.

Im Textentwurf wird die zweite Möglichkeit vorgezogen.

Es ist nämlich klar, dass in einem sensiblen Bereich, nicht nur hinsichtlich des Wettbewerbs, sondern ebenfalls hinsichtlich der internationalen Beziehungen, vor allem zu vermeiden ist, dass Informationen dieser Art verbreitet werden.

Diesbezüglich reicht der Umstand, dass eine Möglichkeit zur Verwaltungsbeschwerde und zur gerichtlichen Kontrolle besteht, an sich nicht aus, um sich zu vergewissern, dass diese Informationen tatsächlich geschützt und nicht veröffentlicht werden.

Selbst wenn es nämlich gemäß der Gesetzgebungsabteilung der Regionalbehörde immer noch möglich ist, die Einsichtnahme einer Lizenz, die sensible Informationen enthalten würde, zu verweigern, könnte ein Bürger dennoch eine Beschwerde beim Ausschuss für den Zugang zu den Verwaltungsunterlagen einreichen.

Wenn jedoch von einer Beschwerdekommision die Rede ist, bedeutet dies, dass sie über eine Beurteilungsbefugnis bezüglich der Ausnahme verfügt, und zwar auf der Grundlage des derzeit geltenden Textes des Dekrets vom 30. März 1995. Eine solche Beurteilungsbefugnis wird niemals nur einer marginalen Kontrolle der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates und unter Bezugnahme auf den Begriff des offensichtlichen Irrtums unterliegen.

Es besteht also in Wirklichkeit keinerlei Garantie, dass geschäftlich oder politisch sensible Informationen schließlich nicht veröffentlicht werden, und es ist also falsch zu behaupten, der Textentwurf sei nicht sachdienlich, um den Schutz der im Kommentar zu den einzelnen Artikeln erwähnten Interessen zu gewährleisten.

Angesichts dieses Risikos wird der Sicherheit Vorrang gegeben. Auf diese Weise und aus den vorstehend dargelegten Gründen kann nicht behauptet werden, der Textentwurf stelle eine unverhältnismäßige Einschränkung des Grundrechts auf Verwaltungstransparenz, das in Artikel 32 der Verfassung festgelegt ist, dar» (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2011-2012, Nr. 614/1, SS. 6-7).

B.21.1. Die Bescheinigungen und Lizenzen im Sinne von B.9.4 stellen Verwaltungsakte mit individueller Tragweite dar. Diese Akte unterliegen grundsätzlich dem durch Artikel 32 der Verfassung gebotenen Schutz.

Bei der Annahme von Artikel 32 der Verfassung hat der Verfassungsgeber hervorgehoben, dass Ausnahmen von diesem Recht grundsätzlich von Fall zu Fall eine Prüfung der verschiedenen vorliegenden Interessen erfordern; «das Interesse der Öffentlichkeit muss jedes Mal *in concreto* gegen das Interesse, das durch einen Ausnahmegrund geschützt wird, abgewogen werden» (*Parl. Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 839/1, S. 5).

B.21.2. Die Wallonische Regierung rechtfertigt die eingeführte Regelung der Vertraulichkeit durch das Bemühen um Sicherheit und durch den Umstand, dass diese Dokumente sensible Informationen in Bezug auf den Wirtschaftswettbewerb oder auf internationale Beziehungen enthielten.

In der Annahme, dass diese Dokumente unter gewissen Voraussetzungen sensible Informationen enthalten könnten, weist die Wallonische Regierung nicht nach, dass die Ausnahmen und das Verfahren, die durch das wallonische Dekret vom 30. März 1995 eingeführt werden, nicht ausreichen würden, um die Vertraulichkeit solcher Informationen zu gewährleisten, wenn sie in den in B.9.4 erwähnten Bescheinigungen und Lizenzen enthalten seien.

Wie in B.17 dargelegt wurde, sind nämlich in Artikel 6 des wallonischen Dekrets vom 30. März 1995 mehrere Ausnahmen vom Recht auf Zugang vorgesehen, insbesondere unter Berücksichtigung der internationalen Beziehungen der Region (Nr. 5) oder eines regionalen wirtschaftlichen oder finanziellen Interesses (Nr. 6); die Anwendung dieser «Ausnahmegründe» erfordert eine konkrete Beurteilung des Antrags, wobei der Ausschuss für den Zugang zu den Verwaltungsunterlagen auf die Einhaltung dieser Ausnahmen achtet, dies gegebenenfalls unter der Kontrolle des Staatsrates; schließlich dürfen die in Anwendung des wallonischen Dekrets vom 30. März 1995 erhaltenen Verwaltungsdokumente gemäß Artikel 10 des wallonischen Dekrets vom 30. März 1995 «zu Handelszwecken weder verbreitet noch benutzt werden», so dass jede Person, die dieses Verbot missachten würde, haftbar gemacht werden könnte. Das angestrebte Ziel der Sicherheit konnte also erreicht werden durch die Inanspruchnahme des Verfahrens, das durch das wallonische Dekret vom 30. März 1995 geregelt wird.

B.21.3. Durch die Einführung einer allgemeinen und absoluten Ausnahme vom Recht auf Verwaltungstransparenz für sämtliche in B.9.4 erwähnten Bescheinigungen und Lizenzen hat der Dekretgeber eine Maßnahme ergriffen, die nicht im Verhältnis zum angestrebten Ziel steht.

B.22. In diesem Maße sind die Klagegründe begründet. Folglich ist Artikel 21 § 1 Absatz 1 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012 für nichtig zu erklären.

In Bezug auf die Gutachten der Begutachtungskommission

B.23. In den Vorarbeiten wird der angefochtene Artikel 19 wie folgt kommentiert:

«Durch diesen Artikel wird eine Begutachtungskommission für die Ausfuhren von Verteidigungsgütern eingesetzt.

Diese Kommission gibt ihre Gutachten nur an den zuständigen Minister ab, der als solcher durch den Erlass zur Einsetzung der Regierung bestimmt wird.

Ihre Mitglieder üben ihre Funktionen innerhalb der Kommission autonom aus, und es darf ihnen keine Anweisung im Rahmen der Ausarbeitung der Gutachten der Kommission erteilt werden, insbesondere durch einen hierarchischen Vorgesetzten; im Rahmen der Ausführung ihrer Aufträge innerhalb der Kommission sind die aus Regierungsdienststellen hervorgegangenen Beamten davon befreit, auf ihre Hierarchie zurückzugreifen und ihr Bericht zu erstatten bezüglich der ausgeführten Arbeit.

Die Kommission, die die Kontinuität des öffentlichen Dienstes auf wallonischer Ebene verkörpert, trägt im Rahmen einer verstärkten Unabhängigkeit die erforderliche Sachkenntnis zur Analyse der sensibelsten Akten bei.

Die Kommission übermittelt dem zuständigen Minister ein Gutachten nach einer gründlichen Analyse der Akte, sowohl aus geopolitischer, ethischer als auch aus wirtschaftlicher Sicht, insbesondere unter Berücksichtigung der Kriterien des EU-Verhaltenskodex, der europäischen Rechtsprechung, des Berichts des Verantwortlichen für die Dienststelle 'Kontrolle der Lizenzen, Analyse der Außenpolitik, Menschenrechte', des Berichts des hohen Vertreters in Genf für Menschenrechte und bilaterale Beziehungen sowie aller anderen Informationen, über die sie verfügt» (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2011-2012, Nr. 614/1, SS. 5-6).

B.24. Bezüglich der Bestimmung des Vorentwurfs, aus der Artikel 19 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012 entstanden ist, hat die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates angemerkt:

«Da die Befragung dieser Kommission nicht verpflichtend ist und ihre Gutachten für die Behörden nicht verbindlich sind, braucht der Dekretgeber sich nicht in die Organisation der ausführenden Gewalt einzumischen, indem er eine Begutachtungskommission einsetzt. So wie diese Kommission geplant ist, obliegt es nämlich der Regierung, falls sie es als sachdienlich erachtet, sie einzusetzen.

Für Artikel 4 gibt es also keine Daseinsberechtigung, und er soll folglich entfallen» (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2011-2012, Nr. 614/1, S. 21).

B.25.1. Der ursprüngliche Text von Artikel 24 § 2 des Vorentwurfs, der der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates zur Begutachtung vorgelegt wurde, bestimmte:

«Die Gutachten der in Kapitel III vorgesehenen Kommission stellen keine Verwaltungsakte im Sinne und zur Anwendung des Dekrets vom 30. März 1995 über die Öffentlichkeit der Verwaltung dar und können außerdem keiner anderen Behörde als der Regierung mitgeteilt werden. Diese Gutachten werden nicht mitgeteilt im Falle von Klagen gegen eine Entscheidung der Wallonischen Region über die Erteilung, die Verweigerung, die Aussetzung oder den Entzug einer Ausfuhrlizenz, dies sowohl im Rahmen einer Klage bei dem Staatsrat als auch bei einem ordentlichen Gericht» (ebenda, S. 40).

B.25.2. Bezüglich des Entwurfs dieser Bestimmung hat die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates angemerkt:

«Aufgrund des Paragraphen 2 sind die Gutachten der im Vorentwurf eingesetzten Kommission vom Anwendungsbereich des vorerwähnten Dekrets vom 30. März 1995 ausgeschlossen. Die in der ersten Anmerkung zu Artikel 24 angeführten Einwände gelten *mutatis mutandis*; die somit vorgenommene Einschränkung des Grundrechts auf Einsichtnahme der Verwaltungsdokumente ist nicht notwendig, um die Ziele des Autors des Entwurfs zu erreichen, so dass diese Einschränkung gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt; wenn sich erweist, dass gewisse Gutachten der Kommission als sensibel erachtete Informationen enthalten, kann die Regionalbehörde deren Einsichtnahme auf der Grundlage des im vorerwähnten Dekrets vom 30. März 1995 vorgesehenen Verfahrens verweigern» (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2011-2012, Nr. 614/1, S. 26).

Sie hat hinzugefügt:

«In Paragraph 2 heißt es ebenfalls, dass die Gutachten der im Vorentwurf eingesetzten Kommission nicht in der Akte, die den ordentlichen Gerichten und dem Staatsrat unterbreitet werden, übermittelt wird, wenn diese Rechtsprechungsorgane mit einer 'Klage' bezüglich der Erteilung, der Verweigerung, der Aussetzung oder des Entzugs einer Ausfuhrlizenz befasst werden.

Da die Wallonische Region nicht für die Organisation der Verfahren, die vor den ordentlichen Gerichten und vor dem Staatsrat ablaufen, zuständig ist, obliegt es ihr nicht, Regeln festzulegen, die den Inhalt der diesen Rechtsprechungsorganen unterbreiteten Akten betreffen.

Die Gesetzgebungsabteilung bemerkt im Übrigen, dass infolge von Urteilen des Gerichtshofes der Europäischen Union und von Entschieden des Verfassungsgerichtshofes, in denen entschieden wurde, dass die Parteien in einem Gerichtsverfahren trotz des Grundsatzes der kontradiktorischen Beschaffenheit Verfahren und der Wahrung der Rechte der Verteidigung die Vertraulichkeit gewisser Verfahrensakte, die den Gerichten unterbreitet werden, mussten geltend machen können, der Erlass des Regenten vom 23. August 1948 'zur Festlegung des Verfahrens vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates' in seinem Artikel 87, der durch den königlichen Erlass vom 24. Mai 2011 'zur Abänderung verschiedener Erlasse über das Verfahren vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates in Bezug auf die Vertraulichkeit der Schriftstücke' ersetzt wurde, vorsieht, dass die Parteien beantragen können, dass bestimmte Verfahrensunterlagen den anderen Parteien nicht übermittelt werden.

Folglich gehört Paragraph 2 nicht zum Zuständigkeitsbereich der Wallonischen Region und hat er keine Daseinsberechtigung» (ebenda).

Die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates hat geschlussfolgert, dass «Artikel 24 insgesamt entfallen soll, weil die darin enthaltenen Regeln nicht gelten könnten, ohne gegen den Rechtsrahmen zu verstoßen, in den sie eingefügt werden sollen» (ebenda, S. 27).

B.25.3. Der wallonische Dekretgeber hat in dem angefochtenen Artikel 21 § 2 die Anmerkungen des Staatsrates teilweise berücksichtigt, indem er einen Teil des Textentwurfs gestrichen hat, jedoch den Grundsatz der Vertraulichkeit der Gutachten der Begutachtungskommission, die durch den angefochtenen Artikel 19 eingeführt wurde, aufrechterhalten, wobei er präzisiert hat, dass diese Gutachten «im Übrigen ausschließlich der Regierung mitgeteilt werden dürfen». Es wurde hervorgehoben, dass es «wesentlich war, die Vertraulichkeit dieser Gutachten vorzuschreiben, was nur durch Dekret möglich ist» (*C.R.I.*, Wallonisches Parlament, 2011-2012, Nr. 19, S. 22, und *C.R.I.C.*, Wallonisches Parlament, 2011-2012, Nr. 148 (Montag, 18. Juni 2012), S. 7).

In den Vorarbeiten wird erläutert, dass die Gutachten «also nicht dem Parlament übermittelt werden dürfen» (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2011-2012, Nr. 614/1, S. 6), wobei präzisiert wurde:

«Dies beeinträchtigt natürlich keineswegs die Zuständigkeiten der Gerichtsbehörden im Rahmen ihrer Untersuchungsbefugnis und ihres Untersuchungsauftrags, so wie sie durch das Strafprozessgesetzbuch oder durch das Strafgesetzbuch geregelt werden. Diese Bestimmung ist einerseits dadurch zu erklären, dass die Gutachten der Kommission geschäftliche und vertrauliche Informationen enthalten, und andererseits dadurch, dass diese Berichte sensible Informationen und sensible Erwägungen enthalten, insbesondere in geopolitischer und diplomatischer Hinsicht, so dass es notwendig ist, dass sie nie verbreitet werden dürfen» (ebenda).

Die gerichtliche Kontrolle «bleibt auf der Grundlage der Verwaltungsakte möglich, welche nicht der besagten Kontrolle entzogen wird, außer wenn die durch Artikel 87 des Erlasses des Regenten vom 23. August 1948 zur Festlegung des Verfahrens vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates gebotene Möglichkeit genutzt würde» (ebenda, S. 7):

«Im Übrigen wurde aufgrund dieser Möglichkeit der Vorentwurf angepasst, indem gestrichen wurde, dass die Gutachten der Begutachtungskommission über die Waffenausfuhrlicenzen nicht übermittelt werden müssten im Falle von Klagen gegen eine Entscheidung der Wallonischen Region über die Erteilung, die Verweigerung, die Aussetzung oder den Entzug einer Ausfuhrlizenz, dies sowohl im Rahmen einer Klage bei dem Staatsrat als auch bei einem ordentlichen Gericht» (ebenda).

B.26.1. Indem die Gutachten der Begutachtungskommission von der durch das wallonische Dekret vom 30. März 1995 geregelten Öffentlichkeit ausgeschlossen werden und indem vorgesehen ist, dass diese Gutachten keiner anderen Behörde als der Wallonischen Regierung übermittelt werden dürfen, hindern die Artikel 19 und 21 § 2 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012 jede Person oder jede andere Behörde als die Wallonische Regierung daran, diese Gutachten zur Kenntnis zu nehmen.

Auch wenn diese Gutachten bezüglich der Erteilung von Waffenausfuhrlicenzen als solche keine Verwaltungsakte sind, gegen die Klage eingereicht werden kann, stellen sie dennoch vorbereitende Handlungen zur Annahme individueller Entscheidungen in Bezug auf Anträge auf Waffenausfuhrlicenzen dar; diese Elemente unterliegen nicht nur dem Grundsatz des Rechtes auf die Verwaltungstransparenz, sondern können außerdem Informationen sein, die es der betroffenen Person ermöglichen, in Kenntnis der Sachlage eine Klage einzureichen gegen Verwaltungsakte mit individueller Tragweite, nämlich die Entscheidungen über Anträge auf Waffenausfuhrlicenzen.

B.26.2. In der Annahme, dass diese Gutachten sensible Informationen enthalten, weist die Wallonische Regierung im Übrigen nicht nach, dass die Ausnahmen und das Verfahren, die durch das wallonische Dekret vom 30. März 1995 eingeführt werden, nicht ausreichen würden, um die Vertraulichkeit solcher Informationen zu gewährleisten, wenn sie in den Gutachten der Begutachtungskommission über die Waffenausfuhrlicenzen enthalten sind.

Wie in B.17 dargelegt wurde, sind nämlich in Artikel 6 des wallonischen Dekrets vom 30. März 1995 mehrere Ausnahmen vom Zugangsrecht vorgesehen, insbesondere unter Berücksichtigung der internationalen Beziehungen der Region (Nr. 5) oder eines regionalen wirtschaftlichen oder finanziellen Interesses (Nr. 6); die Anwendung dieser «Ausnahme Gründe» erfordert eine konkrete Beurteilung des Antrags, wobei der Ausschuss für den Zugang zu den Verwaltungsunterlagen auf die Einhaltung dieser Ausnahmen achtet, gegebenenfalls unter der Kontrolle des Staatsrates; schließlich dürfen die in Anwendung des wallonischen Dekrets vom 30. März 1995 erhaltenen Verwaltungsdokumente gemäß Artikel 10 des wallonischen Dekrets vom 30. März 1995 «zu Handlungszwecken weder verbreitet noch benutzt werden», so dass jede Person, die dieses Verbot missachten würde, Gefahr laufen würde, haftbar gemacht zu werden. Das angestrebte Ziel der Sicherheit konnte also erreicht werden durch die Inanspruchnahme des durch das wallonische Dekret vom 30. März 1995 geregelten Verfahrens.

Im Übrigen ist bei der Prüfung der in Artikel 6 des wallonischen Dekrets vom 30. März 1995 vorgesehenen Ausnahmen die Vertraulichkeit zu berücksichtigen, die in den Bestimmungen des Gemeinsamen Standpunktes 2008/944/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern vorgesehen ist.

B.26.3. Die Wallonische Regierung führt ebenfalls an, dass die Gutachten der Begutachtungskommission auf klassifizierten Informationen im Sinne des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungen beruhen. Die Klassifizierung betrifft die Informationen, Dokumente oder Daten, Geräte, Materialien oder Stoffe in gleich welcher Form, deren unsachgemäßer Gebrauch einem der in Artikel 3 des vorerwähnten Gesetzes vom 11. Dezember 1998 aufgezählten Interessen schaden kann. Der Grad der Klassifizierung - sehr geheim, geheim oder vertraulich (Artikel 4) - wird entsprechend dem Inhalt festgelegt (Artikel 5).

Wenn gewisse Gutachten der Begutachtungskommission auf klassifizierten Dokumenten beruhen, kann es gerechtfertigt sein, dass der Zugang zu diesen Dokumenten von Fall zu Fall verweigert wird gemäß dem durch das wallonische Dekret vom 30. März 1995 geregelten Verfahren, das der Aufsicht des Ausschusses für den Zugang zu den Verwaltungsunterlagen unterliegt.

B.26.4. Indem er eine allgemeine und absolute Ausnahme vom Recht auf Verwaltungstransparenz für sämtliche Gutachten der Begutachtungskommission eingeführt und deren absolute Vertraulichkeit vorgesehen hat, ohne dass sie einer anderen Behörde als der Wallonischen Regierung übermittelt werden dürfen, hat der Dekretgeber eine Maßnahme ergriffen, die nicht im Verhältnis zum angestrebten Ziel steht.

B.26.5. Außerdem schränkt diese Maßnahme ebenfalls die Möglichkeiten von Gerichtsklagen gegen individuelle Entscheidungen in Bezug auf Waffenausfuhrlicenzen ein.

Selbst in der Annahme, dass die Änderung des Textes des Vorentwurfs es erlauben würde, dass Gutachten in der Verwaltungsakte übermittelt würden im Fall einer Klage bei dem Staatsrat oder bei einem ordentlichen Gericht, ändert dieser Umstand nichts an dieser Schlussfolgerung, da diese Übermittlung im Anschluss an die Klage es nicht ermöglicht, in Kenntnis der Sachlage angepasste Klagen gegen die individuellen Entscheidungen über die Waffenausfuhrlicenzen einzureichen.

B.27. In diesem Maße sind die Klagegründe begründet.

Folglich sind in Artikel 19 § 1 Absatz 1 des wallonischen Dekrets vom 21. Juni 2012 die Wortfolgen «und vertrauliche» und «ausschließlich an die Regierung» und Artikel 21 § 2 desselben Dekrets für nichtig zu erklären.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

- erklärt in Artikel 19 des Dekrets der Wallonischen Region vom 21. Juni 2012 über die Einfuhr, die Ausfuhr, die Durchfuhr und die Verbringung von zivilen Waffen und Verteidigungsgütern die Wortfolgen «und vertrauliche» und «ausschließlich an die Regierung» für nichtig;

- erklärt Artikel 21 desselben Dekrets für nichtig.

Verkündet in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 19. Dezember 2013.

Der Kanzler,

Der Präsident,

F. Meersschant

J. Spreutels