

Vor der Urteilsfällung zur Sache sind folglich dem Gerichtshof der Europäischen Union die im Tenor wiedergegebenen Vorabentscheidungsfragen zu stellen.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

- stellt vor der Urteilsfällung zur Sache dem Gerichtshof der Europäischen Union folgende Vorabentscheidungsfragen:

1. Sind Artikel 56 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und Artikel 36 des Abkommens vom 2. Mai 1992 über den Europäischen Wirtschaftsraum dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung zur Einführung einer Steuer auf Börsengeschäfte im Sinne der Artikel 120 und 126² des belgischen Gesetzbuches der verschiedenen Gebühren und Steuern entgegenstehen, die zur Folge hat, dass der belgische Auftraggeber Schuldner dieser Steuer wird, wenn der gewerbliche Vermittler im Ausland ansässig ist?

2. Sind Artikel 63 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und Artikel 40 des Abkommens vom 2. Mai 1992 über den Europäischen Wirtschaftsraum dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung zur Einführung einer Steuer auf Börsengeschäfte im Sinne der Artikel 120 und 126² des belgischen Gesetzbuches der verschiedenen Gebühren und Steuern entgegenstehen, die zur Folge hat, dass der belgische Auftraggeber Schuldner dieser Steuer wird, wenn der gewerbliche Vermittler im Ausland ansässig ist?

3. Könnte der Verfassungsgerichtshof, wenn er aufgrund der Antwort auf die erste und zweite Vorabentscheidungsfrage schlussfolgern sollte, dass die angefochtenen Artikel eine oder mehrere der sich aus den in diesen Fragen erwähnten Bestimmungen ergebenden Verpflichtungen verletzen, die Folgen der Artikel 120 und 126² des belgischen Gesetzbuches der verschiedenen Gebühren und Steuern vorübergehend aufrechterhalten, um Rechtsunsicherheit zu vermeiden und es dem Gesetzgeber zu ermöglichen, sie mit diesen Verpflichtungen in Einklang zu bringen?

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 8. November 2018.

Der Kanzler,
P.-Y. Dutilleux

Der Präsident,
A. Alen

GRONDWETTELIJK HOF

[2018/206381]

Uittreksel uit arrest nr. 167/2018 van 29 november 2018

Rolnummer 6751

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 82 van de wet van 18 april 2017 houdende diverse bepalingen inzake economie, ingesteld door de vzw « Greenpeace Belgium » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en F. Daoût, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman en M. Pâques, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 19 oktober 2017 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 20 oktober 2017, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 82 van de wet van 18 april 2017 houdende diverse bepalingen inzake economie (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 24 april 2017) door de vzw « Greenpeace Belgium », de vzw « Fédération Inter-environnement Wallonie », de vzw « Forum voor Vredesactie », de Vlaamse Vereniging van Journalisten, de vzw « Bond Beter Leefmilieu » en de vzw « World Wide Fund for Nature Belgium », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Verstraeten, advocaat bij de balie te Leuven.

(...)

II. *In rechte*

(...)

B.1.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van artikel 82 van de wet van 18 april 2017 houdende diverse bepalingen inzake economie (hierna : de wet van 18 april 2017).

De bestreden bepaling maakt deel uit van hoofdstuk 14 van de voormelde wet, met als titel : « Wijzigingen van de wet van 31 augustus 1939 op de Nationale Delcredere dienst ».

Artikel 69 van de wet van 18 april 2017 bepaalt :

« Het opschrift van de wet van 31 augustus 1939 op de Nationale Delcredere dienst wordt vervangen als volgt : ' Wet betreffende Delcredere ' ».

B.1.2. Het bestreden artikel 82 bepaalt :

« Artikel 10 van dezelfde wet, opgeheven bij de wet van 17 juni 1991, wordt vernummerd tot artikel 11 en hersteld als volgt :

' Art. 11. De stukken die Delcredere ontvangt of produceert in het kader van zijn activiteiten ter uitvoering van de bij deze wet opgelegde opdracht van commerciële en financiële aard, worden niet beschouwd als een bestuursdocument in de zin van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

Op Delcredere rust een discretieplicht voor wat betreft de vertrouwelijke bedrijfsinformatie waarover hij beschikt. ' ».

B.1.3. Artikel 1, tweede lid, 2^o, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna : de wet van 11 april 1994) definieert een bestuursdocument als « alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt ».

B.2. Het enige middel is afgeleid uit de schending, door artikel 82 van de wet van 18 april 2017, van de artikelen 10, 11 en 32 van de Grondwet, doordat de bestreden bepaling de stukken die Delcredere ontvangt of produceert op een algemene en absolute wijze zou uitsluiten van het grondwettelijk gewaarborgde recht op passieve openbaarheid van bestuur. Voorts zou aldus ook een niet redelijk verantwoord verschil in behandeling ontstaan tussen, enerzijds, rechtsonderhorigen die bij het opvragen van informatie bij Delcredere geen beroep kunnen doen op het recht op passieve openbaarheid van bestuur en, anderzijds, rechtsonderhorigen die bij het opvragen van informatie bij andere administratieve overheden dat recht wel genieten.

B.3.1. 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.3.2. Volgens de Grondwetgever legt die bepaling « de basisprincipes vast met betrekking tot de openbaarheid van bestuur. Er is geopteerd voor een korte omschrijving van deze principes. Een nadere specificering kan alleen maar verwarring scheppen en ertoe leiden dat wat verduidelijking moet zijn een verenging wordt. Het gevaar is te groot dat wat dan niet is opgenomen als een al dan niet gewilde beperking zou worden geïnterpreteerd » (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 839/1, p. 4; nr. 839/4, p. 2; *Parl. St.*, Senaat, 1991-1992, nr. 100-49/2^o, p. 3).

B.3.3. Alhoewel het recht op toegang tot bestuursdocumenten is erkend als een grondrecht, kan het slechts worden uitgeoefend in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de onderscheiden wetgevers.

B.4. De Ministerraad betwist dat artikel 32 van de Grondwet van toepassing zou zijn op Delcredere, aangezien de instelling in de uitoefening van haar opdracht, die van commerciële en financiële aard is, niet zou optreden als een administratieve overheid en niet beschikt over bestuursdocumenten.

B.5.1. Volgens de Grondwetgever gelden de beginselen vastgesteld in artikel 32 van de Grondwet ten aanzien van alle administratieve overheden en dient bij de concrete invulling van dat begrip een zo breed mogelijke interpretatie te worden gehanteerd, aangezien het recht op de openbaarheid van de bestuursdocumenten een fundamenteel recht vormt.

B.5.2. Delcredere is een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid die is opgericht en wordt geregeld bij de wet van 31 augustus 1939 betreffende Delcredere (hierna : de wet van 31 augustus 1939) en die is onderworpen aan het toezicht van de overheid. Delcredere is belast met taken van openbare dienst die ertoe strekken de internationale economische betrekkingen te bevorderen en de tekortkomingen van de privésector op het vlak van de kredietverzekering te verhelpen. De dienst is ingedeeld in categorie C bij artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

B.5.3. De taken van Delcredere worden omschreven in artikel 1, § 2, van de wet van 31 augustus 1939, zoals gewijzigd bij artikel 70 van de wet van 18 april 2017, dat bepaalt :

« Delcredere vervult een opdracht van commerciële en financiële aard die erin bestaat de internationale economische betrekkingen te bevorderen, hoofdzakelijk door de acceptatie van risico's op het gebied van uitvoer, invoer en investeringen in het buitenland.

Om zijn doel te verwezenlijken kan Delcredere :

1° alle waarborgen verlenen die strekken tot beperking van de risico's, inzonderheid de politieke risico's, de kredietrisico's en de financiële risico's, die de ondernemingen lopen bij de uitoefening van hun activiteit;

2° alle waarborgen verlenen die strekken tot beperking van de risico's verbonden aan internationale investeringen;

3° alle waarborgen verlenen die strekken tot beperking van de koersrisico's;

4° zijn medewerking verlenen aan de financiering van uitvoerverrichtingen wanneer de financieringsbronnen geheel of gedeeltelijk van openbare oorsprong zijn, of door zijn tussenkomst de eventuele ontoereikendheid van de aangeboden financiële hulp aanvullen;

5° zowel in België als in het buitenland, alle nevenactiviteiten of aanvullende activiteiten uitoefenen die het verwezenlijken van zijn doel kunnen vergemakkelijken;

6° voor rekening van de Regering elke opdracht vervullen, zowel technisch of financieel als op het vlak van de vertegenwoordiging, in verband met internationale handels- of investeringsverrichtingen, welke zij besluit hem toe te vertrouwen ».

B.5.4. Artikel 3 van de wet van 31 augustus 1939 bepaalt :

« Delcredere oefent zijn activiteit uit :

1° voor rekening van de Staat wanneer verrichtingen als bedoeld in § 2, tweede lid, 1° tot 3°, van artikel 1 risico's inhouden waarvan de belangrijkheid en de duur zijn technische mogelijkheden te boven gaan, doch hun verwezenlijking door de Regering niettemin gepast wordt geacht of wanneer hij de opdrachten vervult als bedoeld in § 2, tweede lid, 6°, van artikel 1;

2° voor eigen rekening, zonder Staatsgarantie, voor verrichtingen die op grond van hun aard, hun duur en de intensiteit van het risico gewoonlijk eveneens worden gewaarborgd door maatschappijen die niet optreden voor rekening of met de garantie van de Staat;

3° voor eigen rekening, met Staatsgarantie, in alle overige gevallen ».

B.5.5. Uit het bovenstaande volgt dat Delcredere, hoewel hij een opdracht heeft van commerciële en financiële aard, opgericht is en geregeld wordt bij de wet, onderworpen is aan overheidstoezicht en taken van openbare dienst uitoefent en derhalve als administratieve overheid optreedt (zie in dezelfde zin : Raad van State, afdeling wetgeving, advies nr. 60.806/1/2/4 van 7 februari 2017, *Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2331/001, p. 109; Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, advies nr. 2013-33 van 2 september 2013; advies nr. 2013-44 van 2 september 2013 en advies nr. 115-2016 van 24 oktober 2016).

In die hoedanigheid valt Delcredere onder het toepassingsgebied van artikel 32 van de Grondwet.

B.6.1. Artikel 32 van de Grondwet waarborgt de openbaarheid van « bestuursdocumenten ». Volgens de Grondwetgever wordt met de term « bestuursdocument » alle informatie bedoeld, in welke vorm ook, waarover de administratieve overheden beschikken. Dat begrip moet zeer ruim worden geïnterpreteerd (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 839/1, p. 5) :

« Het betreft alle beschikbare informatie, welke ook de informatiedrager is : schriftelijke stukken, geluids- en beeldopnamen met inbegrip van de gegevens vervaardigd in de geautomatiseerde informatieverwerking. Verslagen, studies, zelfs van niet-ambtelijke adviescommissies, sommige notulen en processen-verbaal, statistieken, administratieve richtlijnen, omzendbrieven, contracten en vergunningen, registers van openbaar onderzoek, examencohiers, films, foto's enz. waarover een overheid beschikt, zijn in regel openbaar, behoudens wanneer een uitzonderingsgrond moet worden toegepast » (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 839/1, p. 5).

B.6.2. Rekening houdend met die ruime omschrijving moet, in tegenstelling tot wat de Ministerraad beweert, worden aangenomen dat de stukken die een administratieve overheid, zoals Delcredere, ontvangt of produceert in het kader van haar opdracht, dienen te worden beschouwd als bestuursdocumenten in de zin van artikel 32 van de Grondwet.

B.6.3. In tegenstelling tot wat in de parlementaire voorbereiding is vermeld en ook door de Ministerraad wordt aangevoerd ter verantwoording van de bestreden bepaling hoeft de openbaarheid van bestuur, zoals gewaarborgd door de voormelde grondwetsbepaling, niet noodzakelijk verband te houden met het bestaan van een eenzijdige bestuurshandeling. Het is immers voldoende dat de administratieve overheid in het bezit is van de bestuursdocumenten waarvan de inzage of de mededeling wordt gevraagd.

B.7.1. 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.

B.7.2. 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 moeten beperkend worden geïnterpreteerd (*Parl. St.*, Senaat, 1991-1992, nr. 100-49/2°, p. 9).

B.7.3. 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.7.4. 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.8. Het Hof dient na te gaan of de maatregel die erin bestaat op algemene en absolute wijze alle stukken die Delcredere ontvangt of produceert in het kader van zijn activiteiten ter uitvoering van de bij de wet van 31 augustus 1939 opgelegde opdracht van commerciële en financiële aard, uit te sluiten van het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994, en Delcredere een discretieplicht oplegt voor wat de vertrouwelijke bedrijfsinformatie betreft waarover die instelling beschikt, in overeenstemming is met de artikelen 10, 11 en 32 van de Grondwet.

B.9.1. De wet van 11 april 1994 is in beginsel op algemene wijze van toepassing op de federale administratieve overheden en op de niet-federale administratieve overheden doch slechts in de mate waarin die wet op gronden die tot de federale bevoegdheid behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt (artikel 1, eerste lid).

Artikel 1, tweede lid, 1° definieert een administratieve overheid als « een administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State ». Luidens artikel 1, tweede lid, 2°, dient onder bestuursdocument te worden begrepen « alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt ». De artikelen 4 en 5 van de wet van 11 april 1994 regelen het principiële recht om een bestuursdocument te raadplegen, een afschrift ervan te ontvangen en uitleg daarover te verkrijgen.

B.9.2. Artikel 6, §§ 1 tot 3, van de wet van 11 april 1994 voorziet in een aantal uitzonderingen op die principiële openbaarheid :

« § 1. Een federale of niet-federale 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 bepalingen :

- 1° de veiligheid van de bevolking;
- 2° de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurden;
- 3° de federale internationale betrekkingen van België;
- 4° de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land;
- 5° de opsporing of vervolging van strafbare feiten;
- 6° een federaal economisch of financieel belang, de munt of het openbaar krediet;
- 7° het uit de aard van de zaak vertrouwelijk karakter van de ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn meegedeeld;
- 8° de geheimhouding van de identiteit van de persoon die het document of de inlichting vertrouwelijk aan de administratieve overheid heeft meegedeeld ter aangifte van een strafbaar of strafbaar geacht feit.

§ 2. Een federale of niet-federale administratieve overheid wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is gedaan, af, wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet :

- 1° aan de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift heeft ingestemd;
- 2° aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting;
- 3° aan het geheim van de beraadslagingen van de federale Regering en van de verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale uitvoerende macht, of waarbij een federale overheid betrokken is;
- 4° aan de belangen bedoeld in artikel 3 van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen.

§ 3. Een federale administratieve overheid mag een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijzen in de mate dat de vraag :

- 1° een bestuursdocument betreft waarvan de openbaarmaking, om reden dat het document niet af of onvolledig is, tot misvatting aanleiding kan geven;
- 2° een advies of een mening betreft die uit vrije wil en vertrouwelijk aan de overheid is meegedeeld;
- 3° kennelijk onredelijk is;
- 4° kennelijk te vaag geformuleerd is ».

B.9.3. Artikel 6, § 4, van de wet van 11 april 1994 bepaalt dat wanneer met toepassing van die uitzonderingsgronden een bestuursdocument slechts voor een deel aan de openbaarheid moet of mag worden onttrokken, de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift tot het overige deel wordt beperkt.

B.9.4. Artikel 8 van de wet van 11 april 1994 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. De Commissie kan ook op eigen initiatief advies verstrekken betreffende de algemene toepassing van de wet op de openbaarheid van bestuur.

B.10.1. Door te bepalen dat de stukken die Delcredere ontvangt of produceert in het kader van zijn activiteiten ter uitvoering van de bij de wet van 31 augustus 1939 opgelegde opdracht van commerciële en financiële aard niet worden beschouwd als bestuursdocumenten in de zin van de wet van 11 april 1994, voert de bestreden bepaling een algemene uitzondering in op het fundamentele recht dat is gewaarborgd bij artikel 32 van de Grondwet.

B.10.2. Het daaruit voortvloeiende verschil in behandeling tussen de personen die willen kennisnemen van de in de bestreden bepaling bedoelde documenten, die automatisch van dat recht zijn uitgesloten, en de personen die willen kennisnemen van andere bestuursdocumenten, die de bij de wet van 11 april 1994 ingevoerde procedure genieten, kan alleen een toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 32 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.

B.11. De parlementaire voorbereiding van de wet van 18 april 2017 wijst op de concurrentiële omgeving waarin Delcredere opereert en verantwoordt de bestreden maatregel door de zorg om de bescherming te waarborgen van de vertrouwelijke bedrijfsinformatie van de cliënten van Delcredere, aangezien de regeling waarin is voorzien in de wet van 11 april 1994 hiervoor geen sluitende oplossing zou bieden. De uitzonderingsgronden in die wet vereisen immers dat geval per geval geoordeeld wordt welke van de gegevens die de bedrijven aan Delcredere meedelen al dan niet vertrouwelijk zijn en verplichten Delcredere tot openbaarmaking wanneer de bescherming van het vertrouwelijk karakter van de bedrijfsinformatie van zijn cliënten niet opweegt tegen het belang van de openbaarheid. Aldus zou Delcredere zijn cliënten niet op sluitende wijze de vereiste bescherming van hun vertrouwelijke bedrijfsinformatie kunnen bieden.

Er wordt ook benadrukt dat niet louter bepaalde segmenten maar integendeel het geheel van de handelingen die Delcredere bij het uitoefenen van zijn kerntaken stelt, handelingen betreft die passen in het kader van een uitsluitend commerciële en financiële context. De bestreden bepaling moet toelaten dat Delcredere een bescherming kan bieden van de vertrouwelijke gegevens van zijn cliënten die gelijkwaardig is aan hetgeen bij de concurrentie geldt. Ten slotte wordt ter verantwoording van de bestreden bepaling ook erop gewezen dat het optreden van Delcredere gericht is op het sluiten van private overeenkomsten en dat Delcredere bij de uitoefening van zijn commerciële en financiële activiteiten geen eenzijdige bestuurshandelingen stelt (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2331/001, pp. 46-50).

B.12.1. Ondernemingen hebben een rechtmatig belang om hun zakengeheimen niet aan de openbaarheid prijs te geven. Wanneer de administratieve transparantie op dergelijke informatie betrekking heeft, dient een goed evenwicht tot stand te worden gebracht tussen de bescherming van het zakengeheim en het grondrecht dat wordt gewaarborgd bij artikel 32 van de Grondwet.

B.12.2. Er kan echter niet *a priori* van worden uitgegaan dat alle stukken die Delcredere ontvangt of produceert in het kader van zijn activiteiten ter uitvoering van de bij de wet van 31 augustus 1939 betreffende Delcredere opgelegde opdracht van openbare dienst, dermate vertrouwelijke bedrijfsinformatie bevatten dat zij in hun volledigheid aan de openbaarheid zouden moeten worden onttrokken.

Een dergelijke absolute uitsluiting verdraagt zich niet met artikel 32 van de Grondwet, dat van de openbaarheid van bestuursdocumenten de regel heeft gemaakt en vereist dat uitzonderingen daarop strikt worden geïnterpreteerd en geval per geval worden gerechtvaardigd zodat het beginsel van de administratieve transparantie niet wordt uitgehold.

B.13.1. Er wordt voorts niet aangetoond dat de uitzonderingen en de procedure ingevoerd bij de wet van 11 april 1994 ontoereikend zouden zijn om de vertrouwelijkheid van gevoelige informatie te waarborgen en dat derhalve een afwijking van die wet noodzakelijk zou zijn.

B.13.2. Zoals is vermeld in B.9.2, bevat artikel 6 van de wet van 11 april 1994 immers verschillende uitzonderingsgronden op het recht van toegang tot bestuursdocumenten.

Zo dient een administratieve overheid de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument onder meer af te wijzen, wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurden, de federale internationale betrekkingen van België, een federaal economisch of financieel belang of het uit de aard van de zaak vertrouwelijk karakter van de ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn meegedeeld.

Voorts moet de administratieve overheid de aanvraag tot inzage of mededeling weigeren wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de inzage of mededeling heeft ingestemd.

B.13.3. Het door de wetgever nagestreefde doel om de vertrouwelijke gegevens van de cliënten van Delcredere te beschermen, kan dus worden bereikt door gebruik te maken van de bij de wet van 11 april 1994 geregelde procedure. Enkel een dergelijke procedure komt overigens tegemoet aan de bekommernis die bij de totstandkoming van artikel 32 van de Grondwet als wezenlijk werd beschouwd, namelijk dat steeds *in concreto* moet kunnen worden beoordeeld of de aanvraag om inzage in een bestuursdocument al dan niet kan worden ingewilligd.

B.13.4. Ten slotte wordt niet aannemelijk gemaakt waarom de bestuursdocumenten die vertrouwelijke bedrijfsinformatie bevatten, niet zouden kunnen worden aangepast, overeenkomstig artikel 6, § 4, van de wet van 11 april 1994, opdat minstens een gedeeltelijke openbaarheid kan worden gewaarborgd (zie in dezelfde zin : Raad van State, advies nr. 60.806/1/2/4 van 7 februari 2017, *Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2331/001, pp. 112-113).

B.14. De door de bestreden bepaling ingevoerde algemene en absolute uitzondering op het recht op openbaarheid van bestuursdocumenten voor de stukken die Delcredere ontvangt of produceert in het kader van zijn activiteiten ter uitvoering van de bij de wet van 31 augustus 1939 betreffende Delcredere opgelegde opdracht van commerciële en financiële aard, houdt een onevenredige beperking in van het recht op openbaarheid van bestuursdocumenten zoals gewaarborgd bij artikel 32 van de Grondwet en de uitsluiting van de instelling uit het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.15. Het middel is gegrond. Bijgevolg dient artikel 82 van de wet van 18 april 2017 te worden vernietigd.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt artikel 82 van de wet van 18 april 2017 houdende diverse bepalingen inzake economie.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 29 november 2018.

De griffier,

P.-Y. Dutilleux

De voorzitter,

A. Alen

COUR CONSTITUTIONNELLE

[2018/206381]

Extrait de l'arrêt n° 167/2018 du 29 novembre 2018

Numéro du rôle : 6751

En cause : le recours en annulation de l'article 82 de la loi du 18 avril 2017 portant dispositions diverses en matière d'économie, introduit par l'ASBL « Greenpeace Belgium » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et F. Daoût, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman et M. Pâques, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,

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 19 octobre 2017 et parvenue au greffe le 20 octobre 2017, un recours en annulation de l'article 82 de la loi du 18 avril 2017 portant dispositions diverses en matière d'économie (publiée au *Moniteur belge* du 24 avril 2017) a été introduit par l'ASBL « Greenpeace Belgium », l'ASBL « Fédération Inter-environnement Wallonie », l'ASBL « Forum voor Vredesactie », la « Vlaamse Vereniging van Journalisten », l'ASBL « Bond Beter Leefmilieu » et l'ASBL « World Wide Fund for Nature Belgium », assistées et représentées par Me J. Verstraeten, avocat au barreau de Louvain.

(...)

II. *En droit*

(...)

B.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 82 de la loi du 18 avril 2017 portant dispositions diverses en matière d'économie (ci-après : la loi du 18 avril 2017).

La disposition attaquée fait partie du chapitre 14 de la loi précitée, intitulé « Modifications de la loi du 31 août 1939 sur l'Office national du Ducroire ».

L'article 69 de la loi du 18 avril 2017 dispose :

« L'intitulé de la loi du 31 août 1939 sur l'Office national du Ducroire est remplacé par ce qui suit : ' Loi sur le Ducroire ' ».

B.1.2. L'article 82 attaqué dispose :

« L'article 10 de la même loi, abrogé par la loi du 17 juin 1991, est renuméroté article 11 et rétabli dans la rédaction suivante :

' Article 11 : Les documents que le Ducroire reçoit ou produit dans le cadre de ses activités résultant de la mission de nature commerciale et financière qui lui est confiée par cette loi ne constituent pas des documents administratifs au sens de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

Le Ducroire est tenu par un devoir de discrétion à l'égard des informations d'entreprise confidentielles dont il dispose. ' ».

B.1.3. L'article 1^{er}, alinéa 2, 2^o, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (ci-après : la loi du 11 avril 1994) définit un document administratif comme étant « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose ».

B.2. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10, 11 et 32 de la Constitution par l'article 82 de la loi du 18 avril 2017, en ce que la disposition attaquée exclurait de manière générale et absolue du droit à la publicité passive de l'administration, garanti par la Constitution, les documents que le Ducroire reçoit ou produit. En outre, la disposition attaquée ferait aussi naître une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les justiciables qui ne peuvent invoquer le droit à la publicité passive de l'administration lorsqu'ils demandent des informations au Ducroire, et, d'autre part, les justiciables qui peuvent effectivement se prévaloir de ce droit, lorsqu'ils demandent des informations auprès d'autres autorités administratives.

B.3.1. 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.3.2. Selon le Constituant, cette disposition « fixe les principes de base concernant la publicité de l'administration. Il est opté pour une brève définition de ces principes. Une spécification plus détaillée ne peut que prêter à confusion et ne fait que rétrécir le texte au lieu de l'éclaircir. Le danger est trop grand que ce qui n'est pas repris soit interprété comme une restriction volontaire ou involontaire » (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 839/1, p. 4; n° 839/4, p. 2; *Doc. parl.*, Sénat, 1991-1992, n° 100-49/2^o, p. 3).

B.3.3. Bien que le droit d'accès aux documents administratifs soit reconnu comme un droit fondamental, il ne peut être exercé que dans les cas et conditions prévues par les différents législateurs.

B.4. Le Conseil des ministres conteste l'affirmation selon laquelle l'article 32 de la Constitution serait applicable au Ducroire, dans la mesure où ce dernier n'interviendrait pas en tant qu'autorité administrative dans l'exercice de sa mission, qui est de nature commerciale et financière, et ne dispose pas de documents administratifs.

B.5.1. Selon le Constituant, les principes repris dans l'article 32 de la Constitution sont valables à l'égard de toutes les autorités administratives et, concrètement, cette notion doit recevoir une interprétation aussi large que possible, en ce que le droit à la publicité des documents administratifs constitue un droit fondamental.

B.5.2. Le Ducroire est un établissement public doté de la personnalité juridique, créé et régi par la loi du 31 août 1939 sur le Ducroire (ci-après : la loi du 31 août 1939), et soumis au contrôle de l'autorité publique. Le Ducroire est chargé de tâches relevant du service public, qui tendent à favoriser les relations économiques internationales et à remédier aux carences du secteur privé en matière d'assurance-crédit. L'article 1^{er} de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public classe le Ducroire dans la catégorie C.

B.5.3. Les tâches confiées au Ducroire sont définies à l'article 1^{er}, § 2, de la loi du 31 août 1939, tel qu'il a été modifié par l'article 70 de la loi du 18 avril 2017, qui dispose :

« Le Ducroire remplit une mission de nature commerciale et financière, laquelle consiste à favoriser les relations économiques internationales, principalement par l'acceptation de risques dans le domaine de l'exportation, de l'importation et des investissements à l'étranger.

Pour réaliser son objet, le Ducroire peut :

1^o octroyer toutes garanties propres à diminuer les risques, notamment les risques politiques, les risques de crédit et les risques financiers, encourus par les entreprises dans l'exercice de leur activité;

2^o octroyer toutes garanties propres à diminuer les risques afférents aux investissements internationaux;

3° octroyer toutes garanties propres à diminuer les risques de change;

4° apporter son concours au financement d'opérations d'exportation lorsque les sources de financement sont totalement ou partiellement d'origine publique, ou suppléer par son intervention à l'insuffisance éventuelle des concours financiers offerts;

5° exercer, tant en Belgique qu'à l'étranger, toutes activités annexes ou complémentaires de nature à faciliter la réalisation de son objet;

6° exécuter pour le compte du Gouvernement toute mission, qu'elle soit technique, financière ou de représentation, se rapportant au commerce ou investissements internationaux que celui-ci décidera de lui confier ».

B.5.4. L'article 3 de la loi du 31 août 1939 dispose :

« Le Ducroire exerce son activité :

1° pour le compte de l'État lorsque les opérations visées au § 2, alinéa 2, 1° à 3°, de l'article 1^{er}, comportent des risques dont la gravité et la durée dépassent ses possibilités techniques, mais que leur réalisation est cependant jugée opportune par le Gouvernement ou lorsqu'il exécute les missions visées au § 2, alinéa 2, 6°, de l'article 1^{er}.

2° pour son compte propre, sans la garantie de l'État, pour les opérations qui, en fonction de leur nature, de leur durée et de l'intensité du risque, sont également garanties de façon habituelle par des sociétés n'agissant pas pour le compte ou avec la garantie de l'État;

3° pour son compte propre, avec la garantie de l'État, dans tous les autres cas ».

B.5.5. Il ressort de ce qui précède que, bien qu'il soit chargé d'une mission de nature commerciale et financière, le Ducroire a été créé et est régi par la loi, est soumis à la tutelle administrative, exerce des tâches relevant du service public et agit dès lors en tant qu'autorité administrative (*cf.*, dans le même sens : Conseil d'État, section de législation, avis n° 60.806/1/2/4 du 7 février 2017, *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2331/001, p. 109; Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration, avis n° 2013-33 du 2 septembre 2013; avis n° 2013-44 du 2 septembre 2013; avis n° 115-2016 du 24 octobre 2016).

En cette qualité, le Ducroire est soumis à l'application de l'article 32 de la Constitution.

B.6.1. L'article 32 de la Constitution garantit la publicité des « documents administratifs ». Selon le Constituant, par « document administratif », il faut entendre toute information, sous quelque forme que ce soit, dont les autorités administratives disposent. Cette notion doit recevoir une interprétation très large (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 839/1, p. 5) :

« Il concerne toutes les informations disponibles, quel que soit le support : documents écrits, enregistrements sonores et visuels y compris les données reprises dans le traitement automatisé de l'information. Les rapports, les études, même de commissions consultatives non officielles, certains comptes rendus et procès-verbaux, les statistiques, les directives administratives, les circulaires, les contrats et licences, les registres d'enquête publique, les cahiers d'examen, les films, les photos, etc. dont dispose une autorité sont en règle générale publics, sauf lorsqu'un des motifs d'exception doit être appliqué » (*Doc. Parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 839/1, p. 5).

B.6.2. Compte tenu de cette large définition, il convient d'admettre que, contrairement à ce que prétend le Conseil des ministres, les documents qu'une autorité administrative, telle que le Ducroire, reçoit ou produit dans le cadre de sa mission, doivent être considérés comme des documents administratifs au sens de l'article 32 de la Constitution.

B.6.3. Contrairement à ce qui est dit dans les travaux préparatoires et à ce que fait aussi valoir le Conseil des ministres pour justifier la disposition attaquée, la publicité de l'administration, telle qu'elle est garantie par la disposition constitutionnelle précitée, ne doit pas nécessairement être liée à l'existence d'un acte administratif unilatéral. Il suffit en effet que l'autorité administrative soit en possession des documents administratifs dont la consultation ou la communication est demandée.

B.7.1. 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.

B.7.2. 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.7.3. En permettant au législateur de 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'État ou devant les juridictions judiciaires.

B.7.4. 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 au 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.8. La Cour doit examiner si la mesure qui consiste à exclure de manière générale et absolue du champ d'application de la loi du 11 avril 1994 tous les documents que le Ducroire reçoit ou produit dans le cadre de ses activités en exécution de la mission de nature commerciale et financière qui lui est confiée par la loi du 31 août 1939, et qui impose au Ducroire un devoir de discrétion à l'égard des informations d'entreprise confidentielles dont il dispose est conforme aux articles 10, 11 et 32 de la Constitution.

B.9.1. La loi du 11 avril 1994 s'applique en principe de manière générale aux autorités administratives fédérales et aux autorités administratives autres que les autorités administratives fédérales, mais uniquement dans la mesure où, pour des motifs relevant des compétences fédérales, ladite loi interdit ou limite la publicité de documents administratifs (article 1^{er}, alinéa 1^{er}).

L'article 1^{er}, alinéa 2, 1°, définit une autorité administrative comme étant « une autorité administrative visée à l'article 14 de lois coordonnées sur le Conseil d'État ». Aux termes de l'article 1^{er}, alinéa 2, 2°, il y a lieu d'entendre par « document administratif » « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose ». Les articles 4 et 5 de la loi du 11 avril 1994 organisent le droit de principe de consulter un document administratif, de s'en faire délivrer une copie et de recevoir des explications relatives à ce document.

B.9.2. L'article 6, §§ 1^{er} à 3, de la loi du 11 avril 1994 prévoit un certain nombre d'exceptions à cette publicité de principe :

« § 1^{er}. L'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts suivants :

1° la sécurité de la population;

2° les libertés et les droits fondamentaux des administrés;

- 3° les relations internationales fédérales de la Belgique;
- 4° l'ordre public, la sûreté ou la défense nationales;
- 5° la recherche ou la poursuite de faits punissables;
- 6° un intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public;
- 7° le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité;
- 8° le secret de l'identité de la personne qui a communiqué le document ou l'information à l'autorité administrative à titre confidentiel pour dénoncer un fait punissable ou supposé tel.

§ 2. L'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif qui lui est adressée en application de la présente loi si la publication du document administratif porte atteinte :

1° à la vie privée, sauf si la personne concernée a préalablement donné son accord par écrit à la consultation ou à la communication sous forme de copie;

2° à une obligation de secret instaurée par la loi;

3° au secret des délibérations du Gouvernement fédéral et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif fédéral ou auxquelles une autorité fédérale est associée;

4° aux intérêts visés à l'article 3 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification, aux habilitations, attestations et avis de sécurité.

§ 3. L'autorité administrative fédérale peut rejeter une demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif dans la mesure où la demande :

1° concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet;

2° concerne un avis ou une opinion communiqués librement et à titre confidentiel à l'autorité;

3° est manifestement abusive;

4° est formulée de façon manifestement trop vague ».

B.9.3. L'article 6, § 4, de la loi du 11 avril 1994 dispose que lorsque, en application de ces motifs d'exception, un document administratif ne doit ou ne peut être soustrait que partiellement à la publicité, la consultation, l'explication ou la communication sous forme de copie est limitée à la partie restante.

B.9.4. L'article 8 de la loi du 11 avril 1994 crée une Commission d'accès aux documents administratifs, qui peut émettre des avis sur les demandes de consultation ou de correction d'un document administratif, avec possibilité, pour le demandeur, d'introduire un recours devant le Conseil d'État contre l'avis de cette Commission. La Commission peut également, d'initiative, émettre des avis sur l'application générale de la loi relative à la publicité de l'administration.

B.10.1. En disposant que les documents que le Ducroire reçoit et produit dans le cadre de ses activités résultant de la mission de nature commerciale et financière qui lui est confiée par la loi du 31 août 1939 ne constituent pas des documents administratifs au sens de la loi du 11 avril 1994, la disposition attaquée instaure une exception générale au droit fondamental garanti par l'article 32 de la Constitution.

B.10.2. La différence de traitement qui en résulte entre les personnes qui souhaitent prendre connaissance des documents visés par la disposition attaquée, 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 la loi du 11 avril 1994, ne peut résister à un contrôle au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 32 de la Constitution, que si elle repose sur un critère objectif et 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.

B.11. Les travaux préparatoires de la loi du 18 avril 2017 soulignent le contexte concurrentiel dans lequel le Ducroire opère et justifient la mesure attaquée par le souci de garantir la protection des informations d'entreprise confidentielles des clients du Ducroire, le régime prévu par la loi du 11 avril 1994 n'apportant pas de solution satisfaisante. Les motifs d'exception prévus par cette loi exigent en effet une appréciation au cas par cas du caractère confidentiel ou non de telle ou telle donnée que les entreprises communiquent au Ducroire et obligent ce dernier à publier ces documents lorsque la protection de la confidentialité des informations d'entreprise ne l'emporte pas sur l'intérêt de la publicité. Le Ducroire ne pourrait donc pas offrir de manière concluante à ses clients la garantie nécessaire de la confidentialité de leurs informations d'entreprise.

Les travaux préparatoires soulignent également qu'il s'agit d'actes qui ne concernent pas simplement certains segments spécifiques mais au contraire l'ensemble des actes posés par le Ducroire dans l'exercice de ses activités principales et qui s'inscrivent dans un contexte exclusivement commercial et financier. La disposition attaquée doit permettre au Ducroire d'offrir à ses clients une protection des données confidentielles qui soit équivalente à la protection offerte par la concurrence. Enfin, pour justifier la disposition attaquée, les travaux préparatoires soulignent également que les interventions du Ducroire prennent la forme de contrats de droit privé et que le Ducroire ne pose pas d'actes administratifs unilatéraux dans l'exercice de ses activités commerciales et financières (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2331/001, pp. 46-50).

B.12.1. Les entreprises ont un intérêt légitime à préserver leurs secrets d'affaires de la publicité. Lorsque la transparence administrative porte sur de telles informations, il y a lieu de trouver un juste équilibre entre la protection des secrets d'affaires et le droit fondamental garanti par l'article 32 de la Constitution.

B.12.2. On ne peut toutefois pas considérer *a priori* que tous les documents que le Ducroire reçoit ou produit dans le cadre de ses activités résultant de la mission de service public qui lui est confiée par la loi du 31 août 1939 sur le Ducroire contiennent des informations d'entreprise à ce point confidentielles qu'elles devraient être intégralement soustraites à la publicité.

Une telle exclusion absolue n'est pas conciliable avec l'article 32 de la Constitution, qui a fait de la publicité des documents administratifs la règle et qui requiert que les exceptions à cette règle reçoivent une interprétation stricte et soient justifiées au cas par cas, afin que le principe de la transparence administrative ne soit pas vidé de sa substance.

B.13.1. En outre, il n'est pas démontré que les exceptions et la procédure introduites par la loi du 11 avril 1994 ne permettraient pas de garantir la confidentialité d'informations sensibles et que, par conséquent, une dérogation à cette loi s'imposerait.

B.13.2. Comme il est dit en B.9.2, l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 prévoit en effet divers motifs d'exception au droit d'accès aux documents administratifs.

Ainsi, une autorité administrative doit notamment rejeter la demande de consultation, d'explications ou d'obtention d'une copie d'un document administratif lorsqu'elle constate que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection des droits et libertés fondamentaux des administrés, les relations internationales de la Belgique, l'intérêt économique ou financier fédéral ou sur le caractère confidentiel, lié à l'affaire, de données d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité.

En outre, l'autorité administrative doit rejeter la demande de consultation ou de communication lorsque la publicité du document administratif porte atteinte au respect de la vie privée, à moins que la personne concernée ait consenti à la consultation ou à la communication dudit document.

B.13.3. L'objectif, poursuivi par le législateur, qui consiste à protéger les données confidentielles des clients du Ducroire peut donc être atteint par la mise en œuvre de la procédure réglée par la loi du 11 avril 1994. D'ailleurs, seule une telle procédure répond au souci qui avait été considéré comme essentiel lors de l'élaboration de l'article 32 de la Constitution, à savoir que toute demande de consultation d'un document administratif puisse faire l'objet d'une appréciation concrète avant d'être accordée ou non.

B.13.4. Enfin, il n'est pas démontré pourquoi les documents administratifs qui contiennent des informations d'entreprise confidentielles ne pourraient pas être adaptés, conformément à l'article 6, § 4, de la loi du 11 avril 1994, pour qu'au moins une publicité partielle puisse être garantie (cf. dans le même sens: Conseil d'État, avis n° 60.806/1/2/4 du 7 février 2017, *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2331/001, pp. 112-113).

B.14. L'exception générale et absolue, instaurée par la disposition attaquée, au droit à la publicité des documents administratifs en ce qui concerne les documents que le Ducroire reçoit et produit dans le cadre de ses activités résultant de la mission de nature commerciale et financière qui lui est confiée par la loi du 31 août 1939 sur le Ducroire limite de manière disproportionnée le droit à la publicité des documents administratifs, tel qu'il est garanti par l'article 32 de la Constitution, et l'exclusion de cet établissement du champ d'application de la loi du 11 avril 1994 viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.15. Le moyen est fondé. Partant, il y a lieu d'annuler l'article 82 de la loi du 18 avril 2017.

Par ces motifs,

la Cour

annule l'article 82 de la loi du 18 avril 2017 portant dispositions diverses en matière d'économie.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 29 novembre 2018.

Le greffier,

P.-Y. Dutilleux

Le président,

A. Alen

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

[2018/206381]

Auszug aus dem Entscheid Nr. 167/2018 vom 29. November 2018

Geschäftsverzeichnisnummer 6751

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 82 des Gesetzes vom 18. April 2017 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen im Bereich Wirtschaft, erhoben von der VoG « Greenpeace Belgium » und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten A. Alen und F. Daoût, und den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman und P. Pâques, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten A. Alen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 19. Oktober 2017 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 20. Oktober 2017 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 82 des Gesetzes vom 18. April 2017 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen im Bereich Wirtschaft (veröffentlicht im *Belgisches Staatsblatt* vom 24. April 2017): die VoG « Greenpeace Belgium », die VoG « Fédération Inter-environnement Wallonie », die VoG « Forum voor Vredesactie », die « Vlaamse Vereniging van Journalisten », die VoG « Bond Beter Leefmilieu » und die VoG « World Wide Fund for Nature Belgium », unterstützt und vertreten durch RA J. Verstraeten, in Löwen zugelassen.

(...)

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1.1. Die klagenden Parteien beantragen die Nichtigerklärung von Artikel 82 des Gesetzes vom 18. April 2017 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen im Bereich Wirtschaft (im Folgenden: Gesetz vom 18. April 2017).

Die angefochtene Bestimmung ist Teil von Kapitel 14 des vorerwähnten Gesetzes mit dem Titel: « Abänderungen des Gesetzes vom 31. August 1939 über den Nationalen Delkrederdienst ».

Artikel 69 der Gesetze vom 18. April 2017 bestimmt:

« L'intitulé de la loi du 31 août 1939 sur l'Office national du Ducroire est remplacé par ce qui suit : ' Loi sur le Ducroire ' ».

B.1.2. Der angefochtene Artikel 82 bestimmt:

« L'article 10 de la même loi, abrogé par la loi du 17 juin 1991, est renuméroté article 11 et rétabli dans la rédaction suivante :

' Article 11 : Les documents que le Ducroire reçoit ou produit dans le cadre de ses activités résultant de la mission de nature commerciale et financière qui lui est confiée par cette loi ne constituent pas des documents administratifs au sens de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

Le Ducroire est tenu par un devoir de discrétion à l'égard des informations d'entreprise confidentielles dont il dispose. ' ».

B.1.3. Artikel 1 Absatz 2 Nr. 2 des Gesetzes vom 11. April 1994 über die Öffentlichkeit der Verwaltung (im Folgenden: Gesetz vom 11. April 1994) definiert den Begriff Verwaltungsunterlage als « jegliche Information in irgendwelcher Form, über die eine Verwaltungsbehörde verfügt ».

B.2. Der einzige Klagegrund bezieht sich auf einen Verstoß gegen die Artikel 10, 11 und 32 der Verfassung durch Artikel 82 des Gesetzes vom 18. April 2017, weil die angefochtene Bestimmung die Unterlagen, die Delkrede empfangt oder produziert, auf eine allgemeine und absolute Weise vom verfassungsrechtlich garantierten Recht auf passive Öffentlichkeit der Verwaltung ausschließt. Außerdem entstehe dadurch auch eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung zwischen einerseits Rechtsuchenden, die sich bei der Anforderung von Informationen bei Delkrede nicht auf das Recht auf passive Öffentlichkeit der Verwaltung berufen könnten, und andererseits Rechtsuchenden, die sich bei der Anforderung von Informationen bei anderen Verwaltungsbehörden auf dieses Recht berufen könnten.

B.3.1. 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.3.2. Laut dem Verfassungsgeber regelt diese Bestimmung « die Grundprinzipien in Bezug auf die Öffentlichkeit der Verwaltung. Man hat sich für eine kurze Beschreibung dieser Prinzipien entschieden. Eine nähere Beschreibung kann nur Verwirrung stiften und dazu führen, dass das, was eine klarstellende Funktion haben soll, einschränkend wirkt. Die Gefahr ist zu groß, dass das, was dann nicht erwähnt wird, als eine gewollte beziehungsweise ungewollte Beschränkung ausgelegt werden könnte » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 839/1, S. 4; Nr. 839/4, S. 2; *Parl. Dok.*, Senat, 1991-1992, Nr. 100-49/2°, S. 3).

B.3.3. Obwohl das Recht auf Zugang zu Verwaltungsunterlagen als Grundrecht anerkannt ist, kann es nur in den Fällen und unter den Bedingungen ausgeübt werden, die durch die unterschiedlichen Gesetzgeber festgelegt worden sind.

B.4. Der Ministerrat stellt die Anwendbarkeit von Artikel 32 der Verfassung auf Delkredere in Abrede, da die Einrichtung bei der Erfüllung ihres Auftrags, der kommerzieller und finanzieller Natur ist, nicht als Verwaltungsbehörde auftritt und nicht über Verwaltungsunterlagen verfügt.

B.5.1. Laut dem Verfassungsgeber gelten die in Artikel 32 der Verfassung festgelegten Grundsätze für alle Verwaltungsbehörden und ist bei der konkreten Anwendung dieses Begriffs eine möglichst weite Auslegung zugrunde zu legen, da das Recht auf Öffentlichkeit der Verwaltungsunterlagen ein Grundrecht darstellt.

B.5.2. Delkredere ist eine öffentliche Einrichtung mit Rechtspersönlichkeit, die durch das Gesetz vom 31. August 1939 betreffend Delkredere (im Folgenden: Gesetz vom 31. August 1939) errichtet worden ist und die durch dieses Gesetz geregelt wird. Sie unterliegt der Aufsicht des Staates. Delkredere nimmt Aufgaben des öffentlichen Dienstes wahr, die darin bestehen, die internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu fördern und den Unzulänglichkeiten des Privatsektors im Bereich Kreditversicherung abzuwehren. Der Dienst ist unterteilt in Kategorie C durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. März 1954 über die Kontrolle bestimmter Einrichtungen öffentlichen Interesses.

B.5.3. Die Aufgaben von Delkredere sind in Artikel 1 § 2 des Gesetzes vom 31. August 1939 in der Fassung der Abänderung durch Artikel 70 des Gesetzes vom 18. April 2017 aufgeführt, der bestimmt:

« Le Ducroire remplit une mission de nature commerciale et financière, laquelle consiste à favoriser les relations économiques internationales, principalement par l'acceptation de risques dans le domaine de l'exportation, de l'importation et des investissements à l'étranger.

Pour réaliser son objet, le Ducroire peut :

1° octroyer toutes garanties propres à diminuer les risques, notamment les risques politiques, les risques de crédit et les risques financiers, encourus par les entreprises dans l'exercice de leur activité;

2° octroyer toutes garanties propres à diminuer les risques afférents aux investissements internationaux;

3° octroyer toutes garanties propres à diminuer les risques de change;

4° apporter son concours au financement d'opérations d'exportation lorsque les sources de financement sont totalement ou partiellement d'origine publique, ou suppléer par son intervention à l'insuffisance éventuelle des concours financiers offerts;

5° exercer, tant en Belgique qu'à l'étranger, toutes activités annexes ou complémentaires de nature à faciliter la réalisation de son objet;

6° exécuter pour le compte du Gouvernement toute mission, qu'elle soit technique, financière ou de représentation, se rapportant au commerce ou investissements internationaux que celui-ci décidera de lui confier ».

B.5.4. Artikel 3 des Gesetzes vom 31. August 1939 bestimmt:

« Le Ducroire exerce son activité :

1° pour le compte de l'État lorsque les opérations visées au § 2, alinéa 2, 1° à 3°, de l'article 1^{er}, comportent des risques dont la gravité et la durée dépassent ses possibilités techniques, mais que leur réalisation est cependant jugée opportune par le Gouvernement ou lorsqu'il exécute les missions visées au § 2, alinéa 2, 6°, de l'article 1^{er}.

2° pour son compte propre, sans la garantie de l'État, pour les opérations qui, en fonction de leur nature, de leur durée et de l'intensité du risque, sont également garanties de façon habituelle par des sociétés n'agissant pas pour le compte ou avec la garantie de l'État;

3° pour son compte propre, avec la garantie de l'État, dans tous les autres cas ».

B.5.5. Aus dem Vorerwähnten geht hervor, dass Delkredere, obwohl er einen Auftrag kommerzieller und finanzieller Natur erfüllt, durch das Gesetz errichtet wurde und geregelt wird, der staatlichen Aufsicht unterliegt sowie Aufgaben des öffentlichen Dienstes wahrnimmt, weshalb ein Auftreten als Verwaltungsbehörde vorliegt (vgl. in diesem Sinne: Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, Gutachten Nr. 60.806/1/2/4 vom 7. Februar 2017, *Parl. Dok.*, Kammer, 2016-2017, DOC 54-2331/001, S. 109; Ausschuss für den Zugang zu Verwaltungsunterlagen und ihre Wiederverwendung, Abteilung Öffentlichkeit der Verwaltung, Stellungnahme Nr. 2013-33 vom 2. September 2013; Stellungnahme Nr. 2013-44 vom 2. September 2013 und Stellungnahme Nr. 115-2016 vom 24. Oktober 2016).

In dieser Eigenschaft fällt Delkredere in den Anwendungsbereich von Artikel 32 der Verfassung.

B.6.1. Artikel 32 der Verfassung garantiert die Öffentlichkeit von « Verwaltungsunterlagen ». Laut dem Verfassungsgeber wird unter dem Begriff « Verwaltungsunterlage » jegliche Information in irgendwelcher Form, über die die Verwaltungsbehörden verfügen, verstanden. Dieser Begriff muss sehr weit ausgelegt werden (*Parl. Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 839/1, S. 5):

« Il concerne toutes les informations disponibles, quel que soit le support : documents écrits, enregistrements sonores et visuels y compris les données reprises dans le traitement automatisé de l'information. Les rapports, les études, même de commissions consultatives non officielles, certains comptes rendus et procès-verbaux, les statistiques, les directives administratives, les circulaires, les contrats et licences, les registres d'enquête publique, les cahiers d'examen, les films, les photos, etc. dont dispose une autorité sont en règle générale publics, sauf lorsqu'un des motifs d'exception doit être appliqué » (*Doc. Parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 839/1, p. 5).

B.6.2. Unter Berücksichtigung dieser weiten Umschreibung ist im Gegensatz zum Vortrag des Ministerrats davon auszugehen, dass die Unterlagen, die eine Verwaltungsbehörde wie Delkredere im Rahmen ihres Auftrags empfängt oder produziert, als Verwaltungsunterlagen im Sinne von Artikel 32 der Verfassung anzusehen sind.

B.6.3. Im Gegensatz zum Inhalt der Vorarbeiten und zum Vorbringen des Ministerrats zur Rechtfertigung der angefochtenen Bestimmung muss die Öffentlichkeit der Verwaltung, so wie sie durch die vorerwähnte Verfassungsbestimmung garantiert wird, nicht notwendigerweise mit dem Vorhandensein eines einseitigen Verwaltungsakts zusammenhängen. Es reicht nämlich aus, dass die Verwaltungsbehörde die Verwaltungsunterlagen besitzt, in Bezug auf die eine Einsicht oder eine entsprechende Mitteilung verlangt wird.

B.7.1. 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.

B.7.2. 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.7.3. 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.7.4. 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.8. Der Gerichtshof hat zu prüfen, ob die Maßnahme, die darin besteht, alle Unterlagen, die Delkredere im Rahmen seiner Tätigkeiten in Ausführung des durch das Gesetz vom 31. August 1939 erteilten Auftrags kommerzieller und finanzieller Natur empfängt oder produziert, auf allgemeine und absolute Weise aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes vom 11. April 1994 herauszunehmen, und die Delkredere eine Geheimhaltungspflicht in Bezug auf die vertraulichen Betriebsinformationen, über die diese Einrichtung verfügt, auferlegt, vereinbar ist mit den Artikeln 10, 11 und 32 der Verfassung.

B.9.1. Das Gesetz vom 11. April 1994 gilt grundsätzlich auf allgemeine Weise für die föderalen Verwaltungsbehörden und für die nichtföderalen Verwaltungsbehörden, jedoch nur insofern dieses Gesetz aus Gründen, die in den Bereich der föderalen Befugnisse fallen, die Öffentlichkeit von Verwaltungsunterlagen verbietet oder einschränkt (Artikel 1 Absatz 1).

Artikel 1 Absatz 2 Nr. 1 definiert eine Verwaltungsbehörde als « eine Verwaltungsbehörde, wie sie in Artikel 14 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat erwähnt ist ». Nach Artikel 1 Absatz 2 Nr. 2 ist unter Verwaltungsunterlage zu verstehen « jegliche Information in irgendwelcher Form, über die eine Verwaltungsbehörde verfügt ». Die Artikel 4 und 5 des Gesetzes vom 11. April 1994 regeln das grundsätzliche Recht, eine Verwaltungsunterlage einzusehen, eine Abschrift davon und Erläuterungen dazu zu erhalten.

B.9.2. Artikel 6 § 1 bis 3 des Gesetzes vom 11. April 1994 sehen einige Ausnahmen von dieser grundsätzlichen Öffentlichkeit vor:

« § 1. Eine föderale oder nichtföderale Verwaltungsbehörde lehnt einen Antrag auf Einsicht in eine Verwaltungsunterlage, Erläuterungen dazu oder Mitteilung in Form einer Abschrift ab, wenn sie festgestellt hat, dass das Interesse der Öffentlichkeit die Wahrung einer der folgenden Interessen nicht aufwiegt:

- 1° Sicherheit der Bevölkerung,
- 2° Grundrechte und -freiheiten der Bürger,
- 3° föderale internationale Beziehungen Belgiens,
- 4° öffentliche Ordnung, Sicherheit oder Verteidigung des Landes,
- 5° Ermittlung oder Verfolgung strafbarer Handlungen,
- 6° föderales wirtschaftliches oder finanzielles Interesse, Währung oder öffentliche Kreditwürdigkeit,
- 7° von Natur aus vertraulicher Charakter der Betriebs- oder Herstellungsinformationen, die der Behörde mitgeteilt wurden,
- 8° Geheimhaltung der Identität der Person, die der Verwaltungsbehörde die Unterlage oder die Information vertraulich mitgeteilt hat, um eine strafbare oder vermutlich strafbare Handlung anzuzeigen.

§ 2. Eine föderale oder nichtföderale Verwaltungsbehörde lehnt einen in Anwendung des vorliegenden Gesetzes bei ihr gestellten Antrag auf Einsicht in eine Verwaltungsunterlage, Erläuterungen dazu oder Mitteilung in Form einer Abschrift ab, wenn die Bekanntmachung der Verwaltungsunterlage sich negativ auswirken würde auf:

- 1° das Privatleben, es sei denn, die betroffene Person hat der Einsicht, den Erläuterungen oder der Mitteilung in Form einer Abschrift vorher schriftlich zugestimmt,
- 2° eine durch das Gesetz eingeführte Geheimhaltungspflicht,
- 3° die Geheimhaltung der Beratungen und Beschlüsse der Föderalregierung und der verantwortlichen Behörden, die der föderalen ausführenden Gewalt unterliegen, oder der Beratungen und Beschlüsse, an denen eine föderale Behörde beteiligt ist,
- 4° die in Artikel 3 des Gesetzes vom 11. Dezember 1998 über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungen erwähnten Interessen.

§ 3. Eine föderale Verwaltungsbehörde kann einen Antrag auf Einsicht in eine Verwaltungsunterlage, Erläuterungen dazu oder Mitteilung in Form einer Abschrift ablehnen, insofern der Antrag:

- 1° eine Verwaltungsunterlage betrifft, deren Bekanntmachung Missverständnisse hervorrufen kann, weil sie unvollendet oder unvollständig ist,
- 2° eine Stellungnahme oder Meinung betrifft, die der Behörde freiwillig und vertraulich mitgeteilt wurde,
- 3° offensichtlich unberechtigt ist,
- 4° offensichtlich zu vage formuliert ist ».

B.9.3. Artikel 6 § 4 des Gesetzes vom 11. April 1994 bestimmt, dass, wenn in Anwendung dieser Ausnahmen eine Verwaltungsunterlage nur teilweise der Öffentlichkeit vorenthalten werden muss oder darf, Einsicht, Erläuterungen oder Mitteilung in Form einer Abschrift auf den übrigen Teil beschränkt werden.

B.9.4. Artikel 8 des Gesetzes vom 11. April 1994 schafft einen Ausschuss für den Zugang zu Verwaltungsunterlagen, der Stellungnahmen über einen Antrag auf Einsicht oder Berichtigung bezüglich einer Verwaltungsunterlage abgeben kann, mit der Möglichkeit, gegen die Stellungnahmen dieses Ausschusses Beschwerde beim Staatsrat einzulegen. Der Ausschuss kann auch aus eigener Initiative Stellungnahmen über die allgemeine Anwendung des Gesetzes über die Öffentlichkeit der Verwaltung abgeben.

B.10.1. Die angefochtene Bestimmung führt eine allgemeine Ausnahme vom durch Artikel 32 der Verfassung garantierten Grundrecht ein, indem sie regelt, dass die Unterlagen, die Delkredere im Rahmen seiner Tätigkeiten in Ausführung des durch das Gesetz vom 31. August 1939 erteilten Auftrags kommerzieller und finanzieller Natur empfängt oder produziert, nicht als Verwaltungsunterlagen im Sinne des Gesetzes vom 11. April 1994 anzusehen sind.

B.10.2. Der sich daraus ergebende Behandlungsunterschied zwischen den Personen, die die in der angefochtenen Bestimmung erwähnten Unterlagen zur Kenntnis nehmen möchten, die automatisch nicht von diesem Recht umfasst sind, und den Personen, die andere Verwaltungsunterlagen zur Kenntnis nehmen möchten, die unter das durch das Gesetz vom 11. April 1994 eingeführte Verfahren fallen, kann einer Prüfung anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 32 der Verfassung nur dann standhalten, wenn sie auf einem objektiven Kriterium beruht und sachlich gerechtfertigt ist. Der Gleichheitsgrundsatz ist verletzt, wenn feststeht, dass kein vernünftiger Zusammenhang der Verhältnismäßigkeit zwischen den eingesetzten Mitteln und dem verfolgten Ziel besteht.

B.11. In den Vorarbeiten zum Gesetz vom 18. April 2017 wird auf das Wettbewerbsumfeld hingewiesen, in dem Delkredere tätig ist, und wird die angefochtene Maßnahme durch die Sorge bezüglich der Gewährleistung des Schutzes der vertraulichen Betriebsinformationen der Kunden von Delkredere gerechtfertigt, da die im Gesetz vom 11. April 1994 vorgesehene Regelung insofern keine schlüssige Lösung bietet. Die in dem erwähnten Gesetz geregelten Ausnahmen erforderten nämlich, dass pro Einzelfall entschieden werde, welche der Daten, die die Unternehmen Delkredere mitteilten, vertraulich beziehungsweise nicht vertraulich seien, und verpflichteten Delkredere zur Bekanntmachung, wenn der Schutz des vertraulichen Charakters der Betriebsinformationen seiner Kunden das Interesse der Öffentlichkeit nicht aufwiege. Folglich könne Delkredere seinen Kunden nicht auf schlüssige Weise den erforderlichen Schutz in Bezug auf ihre vertraulichen Betriebsinformationen bieten.

Es wird auch betont, dass es sich nicht bloß bei bestimmten, sondern im Gegenteil bei sämtlichen Handlungen, die Delkredere bei der Ausübung seiner Kernaufgaben vornehme, um Handlungen handle, die sich auf einen ausschließlich kommerziellen und finanziellen Kontext bezögen. Die angefochtene Bestimmung müsse es ermöglichen, dass Delkredere seinen Kunden einen Schutz ihrer vertraulichen Daten bieten könne, der dem der Konkurrenz entspreche. Schließlich wird zur Rechtfertigung der angefochtenen Bestimmung auch darauf hingewiesen, dass die Einbeziehung von Delkredere den Abschluss von privaten Verträgen zum Ziel habe und dass Delkredere bei der Ausübung seiner kommerziellen und finanziellen Tätigkeiten keine einseitigen Amtshandlungen vornehme (*Parl. Dok., Kammer, 2016-2017, DOC 54-2331/001, S. 46-50*).

B.12.1. Unternehmen haben ein rechtmäßiges Interesse an der Nichtveröffentlichung ihrer Geschäftsgeheimnisse. Wenn die Verwaltungstransparenz sich auf solche Informationen bezieht, muss ein angemessenes Gleichgewicht zwischen dem Schutz des Geschäftsgeheimnisses und dem durch Artikel 32 der Verfassung gewährleisteten Grundrecht geschaffen werden.

B.12.2. Es kann jedoch nicht *a priori* davon ausgegangen werden, dass alle Unterlagen, die Delkredere im Rahmen seiner Tätigkeiten in Ausführung des durch das Gesetz vom 31. August 1939 betreffend Delkredere erteilten Auftrags öffentlichen Dienstes empfängt oder produziert, solche vertraulichen Betriebsinformationen enthalten, dass sie in ihrer Gesamtheit der Öffentlichkeit vorenthalten werden müssten.

Ein solcher absoluter Ausschluss widerspricht Artikel 32 der Verfassung, der die Öffentlichkeit von Verwaltungsunterlagen zur Regel gemacht hat und der erfordert, dass entsprechende Ausnahmen eng auszulegen und pro Einzelfall zu begründen sind, sodass der Grundsatz der Verwaltungstransparenz nicht ausgehöhlt wird.

B.13.1. Es wird ferner nicht nachgewiesen, dass die Ausnahmen und das durch das Gesetz vom 11. April 1994 eingeführte Verfahren unzureichend wären, um die Vertraulichkeit von sensiblen Informationen zu gewährleisten, und dass sich deshalb eine Abweichung von diesem Gesetz aufdrängen würde.

B.13.2. Wie in B.9.2 erwähnt wurde, sind in Artikel 6 des Gesetzes vom 11. April 1994 nämlich verschiedene Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Verwaltungsunterlagen geregelt.

Eine Verwaltungsbehörde lehnt einen Antrag auf Einsicht in eine Verwaltungsunterlage, Erläuterungen dazu oder Mitteilung in Form einer Abschrift davon ab, wenn sie festgestellt hat, dass das Interesse der Öffentlichkeit den Schutz der Grundrechte und -freiheiten der Bürger, der föderalen internationalen Beziehungen Belgiens, eines föderalen wirtschaftlichen oder finanziellen Interesses oder des von Natur aus vertraulichen Charakters der Betriebs- und Herstellungsinformationen, die der Behörde mitgeteilt wurden, nicht aufwiegt.

Außerdem lehnt die Verwaltungsbehörde den Antrag auf Einsicht oder Mitteilung ab, wenn die Bekanntmachung der Verwaltungsunterlage sich negativ auf das Privatleben auswirkt, es sei denn, die betroffene Person hat der Einsicht oder Mitteilung zugestimmt.

B.13.3. Das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel zum Schutz der vertraulichen Daten der Kunden von Delkredere kann mithin durch die Anwendung des durch das Gesetz vom 11. April 1994 geregelten Verfahrens erreicht werden. Nur ein solches Verfahren wird im Übrigen der Sorge gerecht, die beim Zustandekommen von Artikel 32 der Verfassung als wesentlich angesehen wurde, dass nämlich immer *in concreto* die Beurteilung möglich sein muss, ob dem Antrag auf Einsicht in eine Verwaltungsunterlage entsprochen werden kann oder nicht.

B.13.4. Schließlich wird nicht plausibel gemacht, weshalb die Verwaltungsunterlagen, die vertrauliche Betriebsinformationen enthalten, nicht entsprechend Artikel 6 § 4 des Gesetzes vom 11. April 1994 angepasst werden können, sodass die Öffentlichkeit zumindest teilweise gewährleistet werden kann (vgl. in diesem Sinne: Staatsrat, Gutachten Nr. 60.806/1/2/4 vom 7. Februar 2017, *Parl. Dok., Kammer, 2016-2017, DOC 54-2331/001, S. 112-113*).

B.14. Die durch die angefochtene Bestimmung eingeführte allgemeine und absolute Ausnahme vom Recht auf Öffentlichkeit von Verwaltungsunterlagen bezüglich der Unterlagen, die Delkredere im Rahmen seiner Tätigkeiten in Ausführung des durch das Gesetz vom 31. August 1939 betreffend Delkredere erteilten Auftrags kommerzieller und finanzieller Natur empfängt und produziert, beinhaltet eine unverhältnismäßige Beschränkung des Rechts auf Öffentlichkeit von Verwaltungsunterlagen im Sinne von Artikel 32 der Verfassung und die Herausnahme der Einrichtung aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes vom 11. April 1994 verletzt die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

B.15. Der Klagegrund ist begründet. Folglich ist Artikel 82 des Gesetzes vom 18. April 2017 für nichtig zu erklären.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erklärt Artikel 82 des Gesetzes vom 18. April 2017 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen im Bereich Wirtschaft für nichtig.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 29. November 2018.

Der Kanzler,
P.-Y. Dutilleux

Der Präsident,
A. Alen