



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 168/2025
du 11 décembre 2025
Numéro du rôle : 8395**

En cause : les questions préjudiciales relatives à l'article 50, § 4, du décret de la Région flamande du 15 juin 2012 « concernant l'importation, l'exportation, le transit et le transfert de produits liés à la défense, d'autre matériel à usage militaire, de matériel de maintien de l'ordre, d'armes à feu civiles, de pièces et de munitions », lu en combinaison avec l'article II.34, 1°, du décret flamand de gouvernance du 7 décembre 2018, posées par le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Katrin Jadin et Magali Plovie, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des questions préjudiciales et procédure

Par l'arrêt n° 261.683 du 9 décembre 2024, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 19 décembre 2024, le Conseil d'État a posé les questions préjudiciales suivantes :

« 1. L'article 50, § 4, du décret de la Région flamande du 15 juin 2012 ‘ concernant l'importation, l'exportation, le transit et le transfert de produits liés à la défense, d'autre matériel à usage militaire, de matériel de maintien de l'ordre, d'armes à feu civiles, de pièces et de munitions ’ viole-t-il les articles 10, 11 et 32 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce que cet article 50, § 4, lu en combinaison avec l'article II.34, 1°, du décret flamand de gouvernance du 7 décembre 2018 comme motif d'exception absolu, exclut la mise en balance avec l'intérêt de la publicité en cas de demande d'accès à des documents administratifs visés à l'article 50, § 4, du décret du 15 juin 2012, alors que, lorsqu'aucune obligation de secret n'est applicable au sens de l'article II.34, 1°, du décret de gouvernance précité et que l'éventuel préjudice résultant de la publicité est apprécié sur la base de l'article II.35, 3° et 6°, dudit décret de gouvernance, la mise en balance avec l'intérêt de la publicité a effectivement lieu ?

2. L'article 50, § 4, du décret de Région flamande du 15 juin 2012 ‘ concernant l'importation, l'exportation, le transit et le transfert de produits liés à la défense, d'autre matériel à usage militaire, de matériel de maintien de l'ordre, d'armes à feu civiles, de pièces et de munitions ’ viole-t-il l'article 32 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dans l'interprétation selon laquelle, en vertu de cet article 50, § 4, lu en combinaison avec l'article II.34, 1°, du décret de gouvernance précité, toute forme de préjudice suffit pour exclure l'accès à des documents administratifs, et selon laquelle il suffit d'invoquer une présomption justifiée de risque réel de préjudice pour exclure l'accès à des documents administratifs ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- Hans Lammerant;
- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me Bart Martel et Me Kristof Caluwaert, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 24 septembre 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Danny Pieters et Katrin Jadin, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. Les faits et la procédure antérieure

Le litige au fond concerne la demande d'un particulier d'obtention d'une copie (i) du relevé des personnes morales qui ont reçu une autorisation préalable au sens de l'article 10 du décret de la Région flamande du 15 juin 2012 « concernant l'importation, l'exportation, le transit et le transfert de produits liés à la défense, d'autre matériel à usage militaire, de matériel de maintien de l'ordre, d'armes à feu civiles, de pièces et de munitions » (ci-après : le décret du 15 juin 2012) et (ii) du relevé des personnes morales qui se sont enregistrées auprès du service désigné à cet effet par le Gouvernement flamand, comme le prévoit l'article 14, § 6, du même décret.

La demande est rejetée tant par le département de la Chancellerie et des Affaires étrangères du Gouvernement flamand que par l'instance de recours « en matière de publicité de l'administration et de réutilisation des informations du secteur public » (ci-après : l'instance de recours) en degré de recours administratif, et ce, sur la base de l'article II.34, 1°, du décret flamand de gouvernance du 7 décembre 2018 (ci-après : le décret du 7 décembre 2018) et de l'article 50, § 4, du décret du 15 juin 2012, lesquels prévoient un motif d'exception absolu lorsque sont communiquées des informations susceptibles d'occasionner un dommage aux personnes concernées.

Après l'annulation par le Conseil d'État de la décision de l'instance de recours pour défaut de motivation convaincante, cette dernière rejette à nouveau le recours administratif introduit par le demandeur, au motif que ce

recours est non fondé. L'instance de recours fonde une nouvelle fois sa décision sur l'article II.34, 1°, du décret du 7 décembre 2018 et sur l'article 50, § 4, du décret du 15 juin 2012.

Le demandeur introduit devant le Conseil d'État un recours en annulation dirigé contre cette décision. L'obligation de secret prévue à l'article 50, § 4, du décret du 15 juin 2012, qui, en vertu de l'article II.34, 1°, du décret du 7 décembre 2018, constitue un motif d'exception absolu au droit de publicité des documents administratifs, est, dit-il, dénuée de justification raisonnable. À sa suggestion, la juridiction *a quo* pose les questions préjudiciales reproduites plus haut.

III. En droit

- A -

Quant à la première question préjudicielle

A.1. Selon la partie requérante devant la juridiction *a quo*, l'article 50, § 4, du décret du 15 juin 2012 et l'article II.34, 1°, du décret du 7 décembre 2018, en instaurant une obligation de secret quant aux informations susceptibles de causer un dommage et en qualifiant celle-ci de motif de refus absolu, font naître une différence de traitement en ce qui concerne les informations qui ne sont pas soumises à une obligation de secret et pour lesquelles le dommage qui pourrait découler de leur divulgation doit faire l'objet d'une mise en balance des intérêts, conformément à l'article II.35, 3° et 6°, du décret du 7 décembre 2018. Selon elle, cette différence de traitement limite de manière disproportionnée le droit d'accès aux documents administratifs.

Selon la partie requérante devant la juridiction *a quo*, les intérêts qui sont servis par l'article 50, § 4, du décret du 15 juin 2012 peuvent tout aussi bien être protégés par l'article II.35, 3° et 6°, du décret du 7 décembre 2018. Les travaux préparatoires relatifs à ces décrets ne justifient pas la nécessité d'un motif d'exception absolu en ce qui concerne l'exportation d'armes. Les entreprises qui sont actives dans le secteur de la défense diffusent aussi elles-mêmes, par des canaux différents, des informations relatives à leurs activités qui permettent de les identifier et d'identifier les produits et services qu'elles fournissent. Elle souligne aussi l'importance de l'existence d'un recours effectif contre les licences d'exportation d'armes. Enfin, elle soutient que, dans la Région de Bruxelles-Capitale, les instances concernées appliquent une obligation de secret analogue comme un motif d'exception relatif.

A.2. Le Gouvernement flamand fait valoir que la Cour, par son arrêt n° 43/2020 du 12 mars 2020 (ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.043), a déclaré que la différence de traitement entre les motifs d'exception relatifs prévus à l'article II.35 du décret du 7 décembre 2018 et les motifs d'exception absous prévus à l'article II.34 du même décret était conforme à la Constitution. Selon lui, ni la formulation de la question préjudiciale ni la décision de renvoi ne mentionnent des motifs nouveaux qui conduiraient à une autre conclusion dans l'affaire présentement examinée. La circonstance que, dans la Région de Bruxelles-Capitale, les instances concernées appliquent une obligation de secret analogue comme un motif d'exception relatif n'est pas pertinente, étant donné que cela découle de l'autonomie des régions.

Quant à la seconde question préjudicelle

A.3. La partie requérante devant la juridiction *a quo* soutient que tant les instances concernées du Gouvernement flamand que l'instance de recours « en matière de publicité de l'administration et de réutilisation des informations du secteur public » donnent une interprétation très large à la notion de « dommage » contenue dans l'article 50, § 4, du décret du 15 juin 2012, ce qui rend toute publicité passive impossible dans la pratique. Une telle interprétation limite de manière disproportionnée le droit d'accès aux documents administratifs. La partie requérante cite comme exemple le fait que les instances concernées incluent dans la notion de « préjudice » « l'atteinte à la réputation ». De ce fait, les dispositions en cause affectent aussi la liberté d'expression. En ce que les entreprises d'armement, en vertu d'autres sources juridiques, comme les directives de l'OCDE pour les entreprises multinationales, les principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme ou encore la législation sur les sociétés, sont tenues de communiquer avec les différentes parties prenantes sur le fait qu'elles sont actives dans le secteur des armes et sur l'impact de leurs activités sur les droits de l'homme,

l'on n'aperçoit pas en quoi cette publicité, dans sa généralité, peut être considérée comme un fait générateur de dommage. Comme il est dit en A.1, ces entreprises diffusent aussi effectivement les informations précitées. La disposition en cause doit dès lors à tout le moins être interprétée en ce sens que les parties intéressées peuvent identifier les licences d'exportation d'armes et évaluer leurs éventuels manquements. L'obligation de secret prévue à l'article 50, § 4, du décret du 15 juin 2012 peut toutefois aussi être conçue comme une simple instruction dans le cadre des obligations de rapportage qui incombent aux entreprises concernées, et son application est dès lors limitée aux obligations de publicité active précitées.

A.4. Selon le Gouvernement flamand, l'article 50, § 4, du décret du 15 juin 2012, dans l'interprétation de la juridiction *a quo*, ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit d'accès aux documents administratifs. La notion de « préjudice » comprend toutes les formes de dommage possibles, ce qui se justifie par la nature particulière des informations concernées, notamment celles qui relèvent de la sécurité générale au sein de l'Union européenne, par l'importance d'une relation de confiance transparente entre les entreprises concernées et les autorités publiques, par le caractère confidentiel des relations internationales et par la protection des données économiques et industrielles. Il doit du reste être effectivement question d'un préjudice; il ne suffit pas d'invoquer la simple perte d'un avantage ou le simple fait de subir un désagrément. Un risque de préjudice purement hypothétique ne suffit pas non plus. Il doit exister une présomption justifiée de risque réel de préjudice, ce qui implique la présence d'indices suffisants ou de circonstances montrant la forte probabilité que ce dommage se produise. L'existence d'une telle présomption doit toujours être appréciée *in concreto*. Sur ce plan, la disposition en cause se distingue d'ailleurs d'autres obligations de confidentialité réglées par loi ou par décret, comme le secret professionnel des agents du fisc, le secret professionnel des avocats ou le secret de l'information, dans le cadre desquels la confidentialité n'est pas rendue tributaire de la réalisation du dommage. La condition relative au dommage constitue donc, en réalité, une garantie supplémentaire pour le citoyen. La référence faite par la partie requérante devant la juridiction *a quo* aux directives de l'OCDE pour les entreprises multinationales et aux principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme n'est pas pertinente, dès lors que ces sources juridiques ne sont pas contraignantes et qu'elles ne s'appliquent pas, en tout état de cause, aux autorités. Ceci vaut aussi pour les obligations tirées du droit des sociétés invoquées par la partie requérante devant la juridiction *a quo*.

- B -

Quant aux dispositions en cause et à leur contexte

B.1. Les questions préjudiciales portent sur la possibilité pour un administré de demander l'accès à des documents administratifs relatifs à l'importation, à l'exportation, au transit et au transfert de produits liés à la défense.

Il ressort plus précisément de la décision de renvoi que la demande d'accès concerne les documents visés aux articles 10 et 14, § 6, du décret de la Région flamande du 15 juin 2012 « concernant l'importation, l'exportation, le transit et le transfert de produits liés à la défense, d'autre matériel à usage militaire, de matériel de maintien de l'ordre, d'armes à feu civiles, de pièces et de munitions » (ci-après : le décret du 15 juin 2012). Aux termes de l'article 10 de ce décret, tout demandeur qui désire exporter ou faire transiter définitivement vers un pays extérieur à l'Union européenne ou qui désire transférer définitivement vers un autre État membre de l'Union européenne des produits liés à la défense, d'autre matériel à usage militaire

ou du matériel de maintien de l'ordre doit être titulaire d'une autorisation préalable qui lui permet de mener des activités d'exportation, de transit ou de transfert. En vertu de l'article 14, § 6, du même décret, toute personne doit, avant de pouvoir utiliser une licence générale pour le transfert de produits liés à la défense vers d'autres États membres de l'Union européenne, s'enregistrer auprès du service désigné à cet effet par le Gouvernement flamand. Ce service est le département de la Chancellerie et des Affaires étrangères du Gouvernement flamand.

B.2.1. L'article II.31, alinéa 1er, du décret flamand de gouvernance du 7 décembre 2018 (ci-après : le décret du 7 décembre 2018) dispose que les instances publiques visées à l'article II.28, § 1er, du même décret sont tenues de permettre la consultation des documents administratifs souhaités à toute personne qui en fait la demande, en donnant à celle-ci un accès, une copie ou des renseignements supplémentaires. En vertu de l'article II.28, § 1er, 1°, le décret du 7 décembre 2018 s'applique à l'autorité flamande.

B.2.2. Les articles II.34 et II.35 du décret du 7 décembre 2018 prévoient des exceptions au principe général de l'accès aux documents administratifs.

En ce qui concerne les documents administratifs qui ne contiennent pas d'informations environnementales, une distinction est faite entre les motifs d'exception « absous » et les motifs d'exception « relatifs ».

Les motifs d'exception absous sont mentionnés à l'article II.34 du décret du 7 décembre 2018 et impliquent qu'une « instance doit refuser la publicité lorsqu'une information relève du motif d'exception. Il n'y a donc pas lieu de procéder à une mise en balance entre les intérêts protégés par ce motif d'exception et l'intérêt public servi par la publicité d'un document administratif, et le refus de publicité ne doit pas être motivé sur la base de cette mise en balance des intérêts » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, p. 57).

Les motifs d'exception relatifs sont mentionnés à l'article II.35 du décret du 7 décembre 2018. Le caractère relatif de ces motifs d'exception signifie que les « intérêts mentionnés doivent être mis en balance avec l'intérêt public qui est servi par la publicité d'un document administratif » (*ibid.*, p. 61).

B.2.3. L'article II.34, 1°, du décret du 7 décembre 2018 contient le motif d'exception absolu suivant :

« À moins que la demande ne porte sur des informations environnementales, les instances publiques visées à l'article II.28, § 1er, rejettent une demande de publication lorsque :

1° la publication porte atteinte à une obligation de secret instaurée dans une matière relevant de la compétence de la Communauté flamande ou de la Région flamande ».

Les travaux préparatoires du décret du 7 décembre 2018 contiennent le commentaire suivant quant à ce motif d'exception absolu :

« L'obligation de secret doit donc bien être fixée dans une matière pour laquelle la Communauté flamande ou la Région flamande sont compétentes. Ceci peut donc être réglé dans un décret, mais aussi dans une loi fédérale, à condition qu'il s'agisse d'une matière qui a, entre-temps, été transférée à la Communauté flamande ou à la Région flamande.

Bien que cette exception ait clairement un caractère absolu et ne requière, par conséquent, aucun processus d'arbitrage, ce motif d'exception doit être analysé à la lumière des obligations de secret qui existent dans une autre législation et de la manière dont ce secret est imposé » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, p. 58).

L'article II.35, 2°, 3° et 6°, du décret du 7 décembre 2018 contient les motifs d'exception relatifs suivants :

« À moins que la demande ne porte sur des informations environnementales, les instances publiques visées à l'article II.28, § 1er, rejettent la demande de publication si elles estiment que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection d'un des intérêts suivants :

[...]

2° la confidentialité des relations internationales de la Région flamande ou de la Communauté flamande, et des relations de la Région flamande ou de la Communauté flamande avec les institutions supranationales, avec les autorités fédérales et avec les autres communautés et régions;

3° la confidentialité d'informations commerciales et industrielles, lorsque ces informations sont protégées afin de sauvegarder un intérêt économique légitime, sauf si la personne dont proviennent les informations consent à la publicité;

[...]

6° l'ordre public et la sécurité ».

B.2.4. L'article 50, §§ 1er à 3/2, du décret du 15 juin 2012 impose au Gouvernement flamand des obligations de rapportage au Parlement flamand des données relatives au trafic d'armes, ce qui est une forme de publicité active de l'administration :

« § 1er. Chaque année, le Gouvernement flamand transmet un rapport au Parlement flamand à propos de l'application du présent décret. Ce rapport contient les éléments suivants, entre autres :

1° les données relatives aux importations, exportations et transits flamands;

2° les données relatives aux transferts flamands;

3° les données relatives aux dispenses accordées;

4° les données relatives aux importations, exportations et transits au niveau européen et mondial;

5° les modifications éventuelles de la réglementation et des procédures en vigueur au sein de la Région flamande;

6° les embargos et initiatives internationales et européennes;

7° les mesures imposées en application de l'article 43/1.

§ 2. Dans le rapport annuel, visé au paragraphe 1er, le Gouvernement flamand fait rapport au Parlement flamand à propos de l'utilisation des licences générales, visées à l'article 14, § 2, et des licences globales, visées à l'article 15.

Chaque licence générale doit être accompagnée d'un relevé du nombre de personnes qui ont utilisé la licence et de la valeur totale en euros des transferts effectués, classés par Etat membre de destination, catégorie du destinataire, pays d'utilisation finale, si celui-ci est différent du pays de destination, catégorie de l'utilisateur final, si celui-ci est différent du destinataire, et catégorie des produits liés à la défense.

Chaque licence globale doit être accompagnée d'un relevé de la valeur totale en euros des transferts effectués, classés par Etat membre de destination, catégorie du destinataire, pays d'utilisation finale, si celui-ci est différen[t] du pays de destination, catégorie de l'utilisateur final, si celui-ci est différent du destinataire, et catégorie des produits liés à la défense.

§ 3. Dans le rapport annuel visé au paragraphe 1er, et dans un rapport semestriel, le Gouvernement flamand fait rapport au Parlement flamand sur les dispenses accordées, sur des licences octroyées et refusées, autres que celles visées au paragraphe 2, et sur les prolongations octroyées et refusées de ces licences.

Un aperçu du nombre de dispenses et de licences et de prolongations octroyées et refusées ainsi que de leur valeur totale en euros est fourni pour chaque pays.

Les données suivantes sont ensuite répertoriées pour chaque dispense accordée et pour chaque licence ou prolongation octroyée ou refusée à ce pays :

- 1° la catégorie des produits liés à la défense, l'autre matériel à usage militaire, le matériel de maintien de l'ordre, les armes à feu civiles, les pièces ou munitions en question;
- 2° le pays d'utilisation finale, si celui-ci est différent du pays de destination;
- 3° les catégories des destinataires;
- 4° les catégories des utilisateurs finaux, si ceux-ci sont différents des destinataires;
- 5° la valeur en euros de la dispense, de la licence ou de la prolongation;
- 6° si d'application, le critère ou les critères, visés aux articles 26 et 28, sur la base desquels la licence ou la prolongation est refusée.

[...]

§ 3/2. Un rapport mensuel contenant un relevé des dispenses accordées et des licences et prolongations accordées et refusées au cours du mois écoulé, est publié sur le site web de l'Autorité flamande.

Le rapport visé à l'alinéa 1er comprend les mêmes données que celles visées au paragraphe 2 ».

L'article 50, § 4, du décret, précité, contient une obligation de secret :

« Sans préjudice de l'application des paragraphes ci-dessus, aucune information dommageable pour les personnes concernées ne peut être diffusée ».

Quant au fond

En ce qui concerne la première question préjudicielle

B.3. Par la première question préjudicielle, la juridiction *a quo* demande à la Cour si l'article 50, § 4, du décret du 15 juin 2012 et l'article II.34, 1°, du décret du 7 décembre 2018 sont compatibles avec les articles 10, 11 et 32, de la Constitution, lus en combinaison avec

l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte), en ce que ces dispositions introduisent un motif d'exception absolu à la publicité de l'administration, excluant ainsi une mise en balance entre l'intérêt protégé par le motif d'exception et l'intérêt de la publicité, alors que, dans le cadre d'une demande d'accès à des documents administratifs formulée sur la base de l'article II.35, 3° et 6°, du décret du 7 décembre 2018, une telle mise en balance doit avoir lieu.

B.4. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination 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.5.1. 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.5.2. L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit le droit à la liberté d'expression, qui comprend la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées. L'article 11 de la Charte garantit aussi le droit à la liberté d'expression, qui comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées.

B.5.3. Lorsqu'une disposition conventionnelle liant la Belgique a une portée analogue à celle d'une des dispositions constitutionnelles dont le contrôle relève de la compétence de la

Cour et dont la violation est alléguée, les garanties consacrées par cette disposition conventionnelle constituent un ensemble indissociable avec les garanties inscrites dans les dispositions constitutionnelles concernées.

B.5.4. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé :

« L'article 10 n'accorde pas à l'individu un droit d'accès aux informations détenues par une autorité publique, ni n'oblige l'État à les lui communiquer. Toutefois, [...] un tel droit ou une telle obligation peuvent naître, premièrement, lorsque la divulgation des informations a été imposée par une décision judiciaire devenue exécutoire [...] et, deuxièmement, lorsque l'accès à l'information est déterminant pour l'exercice par l'individu de son droit à la liberté d'expression, en particulier ‘la liberté de recevoir et de communiquer des informations’, et que refuser cet accès constitue une ingérence dans l'exercice de ce droit » (CEDH, grande chambre, 8 novembre 2016, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, ECLI:CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, § 156; 3 février 2022, *Šeks c. Croatie*, ECLI:CE:ECHR:2022:0203JUD003932520, § 36).

La Cour de justice de l'Union européenne a jugé :

« 81. Pour ce qui concerne la liberté d'expression et d'information, consacrée à l'article 11 de la Charte, il y a lieu de rappeler que cette liberté est également protégée par l'article 10 de la CEDH [...] (arrêt du 17 décembre 2015, *Neptune Distribution*, C-157/14, EU:C:2015:823, point 64 et la jurisprudence citée).

82. Or, la liberté d'expression et d'information, consacrée à l'article 11 de la Charte et à l'article 10 de la CEDH, ayant le même sens et la même portée dans chacun de ces deux instruments, ainsi qu'il ressort de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte et des explications relatives à celle-ci en ce qui concerne son article 11, il convient de constater que la mesure nationale en cause au principal [...] constitue une atteinte, dans le chef de ces opérateurs, à cette liberté fondamentale (voir, en ce sens, arrêts du 26 juin 1997, *Familiapress*, C-368/95, EU:C:1997:325, point 26; du 23 octobre 2003, *RTL Television*, C-245/01, EU:C:2003:580, point 68, ainsi que du 17 décembre 2015, *Neptune Distribution*, C-157/14, EU:C:2015:823, points 64 et 65) » (CJUE, 3 février 2021, C-555/19, *Fussl Modestraße Mayr GmbH*, ECLI:EU:C:2021:89, points 81-82).

En ce qu'ils reconnaissent le droit d'accès aux informations du secteur public, l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 11 de la Charte ont une portée analogue à celle de l'article 32 de la Constitution. Les garanties fournies par ces dispositions forment dès lors, dans cette mesure, un tout indissociable.

B.5.5. Le droit d'accès aux documents administratifs, tel qu'il est garanti par l'article 32 de la Constitution, par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 11 de la Charte, n'est pas absolu.

Ces dispositions n'excluent pas une limitation du droit d'accès aux documents administratifs, mais elles exigent que cette limitation soit autorisée par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit (CEDH, grande chambre, 8 novembre 2016, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, précité, §§ 181, 187 et 196; 9 décembre 2021, *Rovshan Hajiyev c. Azerbaïdjan*, ECLI:CE:ECHR:2021:1209JUD001992512, § 53; CJUE, 4 mai 2016, C-547/14, *Philip Morris Brands SARL e.a.*, ECLI:EU:C:2016:325, point 149).

B.5.6. 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.5.7. 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 ne produisent pas des effets disproportionnés.

La transparence administrative participe à l'effectivité de l'exercice du droit de recours des administrés devant le Conseil d'État ou devant les cours et tribunaux ordinaires.

B.5.8. Quand 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 [publicité] 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).

Les travaux préparatoires mentionnent :

« Si, par exemple, la sécurité de l’État était un motif d’exception, il faudrait vérifier si l’autorisation de consulter un certain document porte concrètement atteinte ou non à la sécurité de l’État. Il est possible qu’à un certain moment, ce soit effectivement le cas tandis qu’à un autre moment, le même document peut être rendu public sans aucun problème. Si la publicité est refusée, il va de soi que le contenu du document ne peut pas être révélé par la communication des motifs de ce refus » (*ibid.*).

Il découle de ce qui précède que le Constituant a considéré qu’il était admissible d’apporter des restrictions à l’accès aux documents administratifs, à condition qu’il y ait toujours une mise en balance entre l’intérêt de la publicité des documents administratifs et l’intérêt protégé par le motif d’exception. Par ailleurs, une appréciation concrète est toujours requise pour vérifier s’il est réellement porté atteinte à l’intérêt protégé et si l’intérêt de la publicité prévaut sur l’intérêt protégé.

B.6. Ainsi qu’il ressort des considérants B.2.2, B.2.3 et B.2.4, l’article 50, § 4, du décret du 15 juin 2012 et l’article II.34, 1°, du décret du 7 décembre 2018 introduisent un motif d’exception absolu à la publicité de l’administration. Lorsque la demande de publication porte sur des documents administratifs relatifs à l’importation, à l’exportation, au transit et au transfert de produits liés à la défense au sens du décret du 15 juin 2012, par exemple, comme dans le litige au fond, lorsque cette demande porte sur les documents administratifs visés à l’article 10 et à l’article 14, § 6, de ce décret, l’instance publique concernée doit rejeter cette demande si elle estime que la publication des informations demandées risque d’être dommageable pour les personnes concernées.

Ainsi qu’il est précisé dans les travaux préparatoires cités en B.2.2, le caractère « absolu » du motif d’exception mentionné à l’article II.34, 1°, signifie donc que l’instance publique ne doit pas procéder à une mise en balance entre les intérêts protégés par ce motif d’exception et l’intérêt public servi par la publicité d’un document administratif. Pour ce motif d’exception, le législateur décrétal a lui-même établi que l’intérêt protégé prévaut toujours sur l’intérêt de la publicité.

Le législateur décrétal a ainsi fait naître une différence de traitement entre les personnes qui souhaitent prendre connaissance de documents administratifs relevant d’un motif d’exception absolu mentionné à l’article II.34, 1°, et à l’article 50, § 4, et celles qui souhaitent

prendre connaissance de documents administratifs qui relèvent des motifs d’exception relatifs visés à l’article II.35 du décret du 7 décembre 2018, en particulier au 3° et au 6°, pour lesquels l’instance publique doit effectuer elle-même une mise en balance entre l’intérêt protégé et l’intérêt de la publication. Une telle différence de traitement n’est pas en soi contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Il ne pourrait être question de discrimination que si cette différence de traitement entraînait une limitation disproportionnée du droit d’accès aux documents administratifs.

En excluant une mise en balance des intérêts, les dispositions en cause constituent en outre une limitation considérable de l’accès aux documents administratifs, qui n’est constitutionnelle qu’en ce qu’elle satisfait aux exigences mentionnées en B.5.1 à B.5.8.

B.7.1. Les travaux préparatoires du décret du 7 décembre 2018 ne font pas apparaître pourquoi le législateur décrétal a estimé que les informations relevant d’une obligation légale de secret doivent être couvertes par un motif d’exception absolu. Les travaux préparatoires relatifs au décret du 15 juin 2012 ne contiennent pas non plus de justification spécifique quant à l’obligation de secret prévue à l’article 50, § 4, de ce décret.

Dans ses mémoires, le Gouvernement flamand fait valoir que les dispositions en cause sont justifiées par le fait que les informations concernées portent sur la sécurité générale au sein de l’Union européenne, sur l’importance d’une relation de confiance transparente entre les entreprises concernées et les autorités publiques, sur le caractère confidentiel des relations internationales et sur la protection des données économiques et industrielles.

Au cours d’une audition relative au projet de décret qui est à l’origine du décret du 15 juin 2012, un représentant d’une organisation de défense des entreprises dans le secteur de la défense a observé, en ce qui concerne les obligations de rapportage qui sont prévues aux autres paragraphes de l’article 50, qu’il « va de soi que certains pays n’apprécient pas que soient rendues publiques des informations susceptibles de nuire à leurs intérêts nationaux » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1371/2, p. 27). Il a en outre été observé, lors des débats concernant le projet de décret menés au sein de la commission compétente, que les « refus [d’octroi de licences] [...] sont souvent fondés sur des informations confidentielles émanant d’organismes partenaires nationaux et/ou étrangers ou de l’entreprise concernée, de sorte que leur publication risquerait de contrevenir à des obligations de confidentialité. Le non-respect de

celles-ci se traduirait au final par la cessation de la transmission des informations, avec toutes les conséquences négatives que cela implique » (*ibid.*, n° 1371/6, p. 25). Enfin, les travaux préparatoires relatifs au décret de la Région flamande du 30 juin 2017 « portant modification et optimisation de diverses dispositions du Décret sur le commerce des armes du 15 juin 2012 », qui a étendu les obligations de rapportage précitées, indiquent que « la mention, dans le rapport, de l'identité des entreprises exportatrices » contreviendrait à cette obligation de confidentialité (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 1121/1, p. 8).

B.7.2. La publicité des documents visés dans le décret du 15 juin 2012 est susceptible d'avoir des conséquences importantes pour les relations internationales et européennes de la Région flamande en matière d'importation, d'exportation, de transit et de transfert de produits liés à la défense, et risquerait, en particulier, de priver à l'avenir la Région flamande d'informations qui sont nécessaires dans le cadre du contrôle qu'elle doit exercer lors de l'examen des demandes de licences en matière d'importation, d'exportation, de transit et de transfert de produits liés à la défense, notamment en ce qui concerne la situation des pays auxquels ces armes sont destinées. Eu égard aux articles 4, 8 et 9 de la position commune 2008/944/PSCE du Conseil du 8 décembre 2008 « définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et de marchandises militaires », la Belgique – et donc les régions qui la composent – a, outre une obligation de rapportage, une obligation de secret dans les échanges d'informations concernant ces exportations avec d'autres partenaires européens. Il en résulte que la publicité de tels documents risquerait de compromettre la collaboration de la Belgique avec ses partenaires européens (CE, 29 juin 2018, n° 242.022, ECLI:BE:RVSCE:2018:ARR.242.022; 7 août 2020, n° 248.128, ECLI:BE:RVSCE:2020:ARR.248.128; 10 janvier 2025, n° 261.969, ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.261.969).

Par ailleurs, la protection de la sécurité nationale et la prévention de la divulgation d'informations confidentielles constituent des motifs légitimes pouvant justifier une limitation du droit d'accès aux documents administratifs (CEDH, 3 février 2022, *Šeks c. Croatie*, précité, § 63; 8 novembre 2022, *Saure c. Allemagne*, ECLI:CE:ECHR:2022:1108JUD000881916, §§ 51-52). De même, cette confidentialité peut concerner des données commerciales visant à protéger le succès commercial et la viabilité des entreprises ainsi que les informations industrielles (CEDH, 15 février 2005, *Steel et Morris c. Royaume-Uni*,

ECLI:CE:ECHR:2005:0215JUD006841601, § 94; 5 novembre 2019, *Herbai c. Hongrie*, ECLI:CE:ECHR:2019:1105JUD001160815).

B.8.1. Par son arrêt n° 169/2013 du 19 décembre 2013 (ECLI:BE:GHCC:2013:ARR.169), la Cour a annulé l'article 21, § 1er, alinéa 1er, 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 » (ci-après : le décret du 21 juin 2012). Cette disposition soustrayait les certificats et licences visés dans ce décret à la publicité de l'administration, en prévoyant que ces documents ne constituaient pas des actes administratifs au sens de et pour l'application du 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). La Cour a jugé :

« 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; [...]. 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 décrétal a pris une mesure qui n'est pas proportionnée à l'objectif poursuivi ».

B.8.2. Pour les mêmes motifs, il convient de constater que les intérêts mentionnés en B.7.1 peuvent tout aussi bien être protégés par un recours aux exceptions relatives qui sont prévues à l'article II.35, 2°, 3° et 6°, du décret du 7 décembre 2018.

Comme il est dit en B.2.3, ces dispositions permettent de rejeter une demande de publicité d'informations administratives en vue de protéger le caractère confidentiel des relations internationales de la Région flamande ou de la Communauté flamande et des relations de la Région flamande ou de la Communauté flamande avec les institutions supranationales (2°), le caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles (3°) ou l'ordre public et la sécurité (6°). Comme il est dit en B.2.2, ces motifs d'exception requièrent qu'ait lieu une mise en balance entre les intérêts protégés par ces motifs d'exception et l'intérêt public servi par la publicité d'un document administratif. Cette mise en balance des intérêts doit toujours être effectuée *in concreto* et a lieu sous le contrôle de l'instance de recours « en matière de publicité de l'administration et de réutilisation des informations du secteur public », - comme prévu aux articles II.48 à II.51 du décret du 7 décembre 2018 –, qui intervient dans le cadre d'un recours administratif organisé, et, le cas échéant, des juridictions compétentes.

La circonstance selon laquelle l'article 50, § 4, du décret du 15 juin 2012 subordonne la non-publicité des données demandées à la condition que l'accès à ces données soit susceptible de causer un dommage aux personnes concernées n'amène pas à une autre conclusion. Pour l'application des exceptions prévues à l'article II.35, 2°, 3° et 6°, du décret du 7 décembre 2018, il ne suffit pas en effet que la publication cause un dommage aux intérêts protégés par ces exceptions. Il est requis qu'un processus d'arbitrage permette d'établir clairement que l'intérêt que l'on souhaite protéger prévaut sur l'intérêt général servi par la publicité (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, p. 61).

B.9. En instaurant une exception absolue au droit à la publicité des documents administratifs visés aux articles 10 et 14, § 6, du décret du 15 juin 2012, le législateur décrétal a par conséquent pris une mesure qui n'est pas proportionnée à l'objectif poursuivi.

B.10. L'article II.34, 1°, du décret du 7 décembre 2018 et l'article 50, § 4, du décret du 15 juin 2012 ne sont pas compatibles avec les articles 10, 11 et 32 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 11 de la Charte, en ce qu'ils instaurent un motif d'exception absolu en ce qui concerne l'accès aux documents administratifs visés aux articles 10 et 14, § 6, du décret du 15 juin 2012, précité.

En ce qui concerne la seconde question préjudiciale

B.11. Par la seconde question préjudiciale, la juridiction *a quo* souhaite savoir si l'article 50, § 4, du décret du 15 juin 2012 est compatible avec l'article 32 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 11 de la Charte, si cette disposition est interprétée en ce sens que la notion de « préjudice » porte sur toute forme de dommage et qu'« une présomption justifiée de risque réel de préjudice » suffit pour l'application de cette disposition.

B.12. Eu égard à la réponse à la première question préjudiciale, la seconde question préjudiciale n'appelle pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 50, § 4, du décret de la Région flamande du 15 juin 2012 « concernant l'importation, l'exportation, le transit et le transfert de produits liés à la défense, d'autre matériel à usage militaire, de matériel de maintien de l'ordre, d'armes à feu civiles, de pièces et de munitions » et l'article II.34, 1°, du décret flamand de gouvernance du 7 décembre 2018 violent les articles 10, 11 et 32 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce qu'ils instaurent un motif d'exception absolu en ce qui concerne l'accès aux documents administratifs visés aux articles 10 et 14, § 6, du décret du 15 juin 2012, précité.

- La seconde question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 11 décembre 2025.

Le greffier,

Frank Meersschaut

Le président,

Luc Lavrysen