

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE DES VACATIONS
SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 248.128 du 7 août 2020

A. 231.276/XV-4495

En cause :

1. **l'association sans but lucratif
LIGUE DES DROITS HUMAINS,**
2. **l'association sans but lucratif
COORDINATION NATIONALE D'ACTION
POUR LA PAIX ET LA DEMOCRATIE,**
en abrégé « **CNAPD** »,
3. **l'association sans but lucratif
FORUM VOOR VREDESACTIE,**
en abrégé « **VREDESACTIE** »,

ayant toutes élu domicile chez
M^e Vincent LETELLIER, avocat,
rue Vanderlinden 35
1030 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marc UYTENDAELE, et
Patricia MINSIER, avocats,
rue de la Source, 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 15 juillet 2020, l'asbl Ligue des Droits humains, l'asbl Coordination Nationale d'Action pour la Paix et la Démocratie (CNAPD) et l'asbl Forum Voor Vredesactie (Vredesactie) demandent la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution des décisions prises le 8 juillet 2020 par le Ministre-Président de la Région wallonne de délivrer les licences n° 2208/031132, n° 2208/031133, n° 2208/031130 et n° 2208/031131 en vue de l'exportation d'armes vers le Royaume d'Arabie saoudite de catégorie ML 1 (« Armes à canon lisse d'un calibre inférieur à 20 mm, autres armes et armes

automatiques d'un calibre inférieur ou égal à 12,7 mm (calibre 0,50 pouce) et accessoires, et leurs composants spécialement conçus »).

II. Procédure

Par une ordonnance du 16 juillet 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 31 juillet 2020.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^{es} Vincent Letellier et Flora Roux, avocats, comparaisant pour les parties requérantes, et M^e Patricia Minsier, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Muriel Vanderhelst, auditeur au Conseil d'État, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Il y a lieu de se référer à l'exposé des faits de l'arrêt n° 247.259 du 9 mars 2020 et de le compléter par les éléments suivants :

L'exécution des licences n^{os} 2188/031849, 2189/031771, 2198/031773 et 2198/031774 délivrées le 17 décembre en vue de l'exportation d'armes vers le Royaume d'Arabie saoudite est suspendue par l'arrêt précité.

Le 11 avril 2020, le Ministre-Président de la Région wallonne procède au retrait de toutes les licences d'exportation dont l'exécution a été suspendue par l'arrêt précité.

Le 24 juin 2020, la commission d'avis sur les licences d'exportation d'armes conventionnelles et de produits à double usage examine à nouveau les demandes de licences d'exportation d'armes vers l'Arabie saoudite.

Le 8 juillet 2020, le Ministre-Président de la Région wallonne accorde le renouvellement définitif des licences n^{os} 2208/031132, 2208/031133, 2208/031130, 2208/031131 remplaçant les licences n^{os} 2188/031849, 2189/031771, 2198/031773 et 2198/031774, précédemment retirées.

Il s'agit des actes attaqués.

IV. Confidentialité de certaines pièces du dossier administratif

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse sollicite, en application de l'article 87 du règlement général de procédure, la confidentialité des pièces ainsi que de l'inventaire de son dossier administratif confidentiel. Elle rappelle que le principe de la contradiction des débats n'est pas absolu et qu'il peut y être dérogé en raison d'enjeux liés aux relations internationales de la Région wallonne ainsi qu'au secret des affaires des opérateurs économiques concernés, ces exceptions étant admises par la Commission d'accès aux documents administratifs. Elle soutient que ces pièces révèlent les éléments justifiant la position de la Région wallonne quant à l'octroi des licences, lesquelles sont susceptibles d'avoir des répercussions sur ses relations internationales et économiques avec l'Arabie saoudite et d'autres pays ou régions. Elle relève que ces pièces comportent notamment une analyse géostratégique, éthique et économique de la situation, fondée sur les informations diplomatiques récoltées. Elle ajoute que certaines pièces doivent, par ailleurs, rester confidentielles en raison du secret des affaires. Elle souligne que, pour les opérateurs économiques concernés, les intérêts commerciaux sont majeurs et qu'il est indispensable de leur permettre de respecter leurs engagements contractuels, notamment en matière de confidentialité. Elle fait valoir que les entreprises bénéficiaires des licences ont pris des engagements de confidentialité à l'égard de leurs clients qui concernent non seulement les produits visés par les licences litigieuses, mais également l'ensemble des informations et des échanges concernant les relations contractuelles entre parties. Elle en conclut que la divulgation d'informations stratégiquement sensibles (destinataire final, nature et quantité des produits, prix, caractéristiques techniques, ...) concernant les produits concernés porterait atteinte au secret des affaires consacré par la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt du 13 juillet 2006 (C-438/04) et préjudicierait gravement les sociétés concernées en mettant en péril leur crédibilité. Elle affirme qu'elle est toutefois sensible au fait que le maintien de la confidentialité ne doit pas être de nature à empêcher un contrôle effectif de légalité. Eu égard à la jurisprudence du Conseil d'État, visant à garantir

une balance des intérêts entre procès équitable et protection des intérêts précités, elle dépose, à titre de pièce non confidentielle, un tableau reprenant les licences retirées et reprises par l'actuel Ministre-Président de la Région wallonne, la date de la signature des décisions d'octroi, la date limite de la validité des licences, le type de licence concernée, la catégorie des produits concernés, le pays acheteur et l'utilisateur final.

À l'audience, les parties requérantes n'abordent pas la question de la confidentialité des pièces du dossier administratif.

IV.2. Appréciation

Comme il a été souligné dans les arrêts du Conseil d'État n^{os} 242.022 à 242.031 du 29 juin 2018, dont les enseignements ont été confirmés par les arrêts n^{os} 244.800 à 244.804 du 14 juin 2019 et encore plus récemment dans l'arrêt n^o 247.259 du 9 mars 2020, la confidentialité doit rester exceptionnelle et ne peut avoir pour effet, dans le contexte d'une procédure juridictionnelle, d'empêcher l'exercice des droits de la défense et le débat contradictoire entre les parties.

En l'espèce, il se justifie de maintenir la confidentialité des pièces du dossier administratif confidentiel non pas parce qu'il s'agit de licences d'exportation d'armes et d'avis de la commission mais parce que ces documents, s'ils étaient communiqués aux parties requérantes et au public, pourraient avoir des incidences importantes sur les relations internationales et européennes de la partie adverse et la priver, à l'avenir, d'informations qui lui sont nécessaires dans le cadre du contrôle qu'elle doit exercer lors du traitement des demandes de licences d'exportation d'armes, notamment quant à la situation des pays destinataires de ces armes. Au regard de certaines dispositions (articles 4, 8 et 9) de la Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, la Belgique et, par conséquent les régions qui la composent, ont une obligation de confidentialité dans les échanges d'informations qu'elles ont avec les autres partenaires européens au sujet de ces exportations. Il s'ensuit que la publicité éventuelle des pièces précitées du dossier administratif confidentiel pourrait mettre à mal la coopération de la Belgique avec ses partenaires européens.

Enfin, la confidentialité de ces pièces n'a nullement empêché les parties requérantes d'introduire le présent recours et de faire valoir amplement leurs arguments quant à la légalité des licences attaquées.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, la confidentialité des pièces du dossier administratif confidentiel est maintenue.

V. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

VI. Exposé de l'urgence et de l'extrême urgence

VI.1. Thèses des parties

Les parties requérantes indiquent que les actes attaqués sont en contradiction avec leur objet social qui consiste en la défense des valeurs essentielles des sociétés démocratiques, telles que consacrées, notamment, par les instruments internationaux protecteurs des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elles estiment que lorsqu'une atteinte arbitraire à ces droits et libertés risque de se produire en raison des actes des autorités belges, elles ont un intérêt personnel à agir. Elles considèrent que l'exécution immédiate des actes attaqués risque bien d'avoir des conséquences irréversibles, compte tenu de la situation au Royaume d'Arabie saoudite et de l'implication de cet État dans le cadre du conflit au Yémen, à savoir la violation des droits et libertés fondamentaux d'individus, l'utilisation des armes dont l'exportation est autorisée par les actes attaqués dans le cadre d'un conflit armé en violation du droit international et plus particulièrement du droit international humanitaire, l'armement d'un pays qui ne respecte pas les droits fondamentaux ni le droit international et le risque d'un détournement des armes concernées vers des groupes terroristes. Selon elles, ce péril est grave et serait irréparable puisque la livraison des armes empêcherait toute réparation possible du dommage subi par elles ainsi que par les tiers dont elles entendent assurer la protection. Si elles devaient attendre l'issue de la procédure en annulation, il leur semble manifeste que le préjudice se sera déjà produit.

Elles relèvent que l'objectif de leur recours est d'empêcher des livraisons d'armes qui peuvent avoir lieu à tout moment, par la voie maritime,

aérienne ou par le chemin de fer, sans qu'elles ne puissent être informées du moment et des modalités des différentes mises en œuvre des licences d'exportation. Elles soulignent qu'elles ignorent les délais dans lesquels les armes, munitions et équipements militaires couverts par ces licences pourraient être livrés, mais il leur paraît plus que vraisemblable que les bénéficiaires de ces licences seront en mesure d'exécuter les actes attaqués dans des délais inférieurs à celui de 45 jours prévu par l'article 17, § 5, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Selon elles, il en résulte que le péril qui découlerait de la mise en œuvre des actes attaqués est imminent, de sorte que seule l'instruction de la demande, selon la procédure d'extrême urgence, est susceptible de conférer à la demande un caractère utile. Elles indiquent que l'expérience a montré par le passé que la durée de l'instruction d'une demande de suspension selon la procédure ordinaire n'a pu empêcher la livraison de tout le matériel couvert par les licences précédemment attaquées. Elles font également valoir que si le recours à la procédure d'extrême urgence doit rester exceptionnel en raison de ce que cette procédure réduit à un strict minimum les droits de la défense et l'instruction de la cause, il y a lieu de prendre en considération la circonstance que, dans le contentieux des exportations d'armes, leurs droits sont également très limités en raison de la confidentialité des documents concernés. Elles en concluent qu'il ne peut leur être reproché de ne pas avoir agi avec la diligence requise et que le recours à la procédure d'extrême urgence est justifié.

La partie adverse s'en remet à la sagesse du Conseil d'État s'agissant de l'appréciation de l'extrême urgence.

VI.2. Appréciation

Selon l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte est invoqué.

L'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour que l'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

Le paragraphe 4 de l'article 17, précité, prévoit la mise en œuvre d'une procédure dérogatoire dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le

traitement ordinaire de la demande de suspension. L'extrême urgence à l'appui du recours à cette procédure encore plus spécifique que celle du référé ordinaire, suppose que cette procédure exceptionnelle soit à même de prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors que même le référé ordinaire ne le pourrait pas. Il faut que l'extrême urgence soit évidente pour tout le monde ou expliquée de manière incontestable par le demandeur dans sa requête, ce qui implique que celui-ci montre, en se fondant sur des éléments précis et concrets, que si la suspension de l'exécution avait lieu au terme de la procédure ordinaire, elle interviendrait de manière irrévocablement tardive pour prévenir le dommage. Il ne peut être tenu compte que des éléments que le demandeur fait valoir dans sa requête.

Le recours à la procédure d'extrême urgence, qui réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense et l'instruction de la cause, doit rester exceptionnel et ne peut être admis qu'à la condition que le requérant ait fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État dès que possible. La diligence du requérant et l'imminence du péril sont des conditions de recevabilité de la demande de suspension en tant qu'elle est introduite selon la procédure d'extrême urgence.

La diligence des parties requérantes à agir n'est pas contestable, la requête ayant été introduite le jour même de la réception d'un tableau reprenant la liste des licences d'exportation qui font l'objet du recours.

L'exécution immédiate des licences attaquées risque d'avoir des conséquences irréversibles pour la préservation des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que du droit international humanitaire, l'Arabie saoudite étant directement impliquée dans le conflit au Yémen et faisant l'objet, par ailleurs, de nombreuses critiques de la part des organisations internationales quant aux violations commises, sur son territoire, des droits de l'homme les plus fondamentaux. Il n'est donc pas exclu qu'il y ait un réel risque que les armes visées par les différentes licences d'exportation soient utilisées dans le cadre d'un conflit au Yémen ou qu'elles contribuent à une répression interne. Dans le chef des populations dont les parties requérantes défendent les intérêts collectifs et contre lesquelles ces armes pourraient être utilisées en violation de leurs droits fondamentaux, ce préjudice est d'une gravité extrême qui justifie l'urgence.

VII. Troisième moyen – deuxième branche

VII.1. Thèses des parties

Le troisième moyen est pris de la violation des articles 1^{er}, § 1^{er}, 2 et 10 de la Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipement militaires, de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, 2. (deuxième critère), *litteras* a), b) et c), 4. (quatrième critère), *litteras* a) et c) et 6. (sixième critère), *litteras* a) et b), du décret 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, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'absence ou de l'insuffisance des motifs, de l'excès de pouvoir et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Les parties requérantes rappellent que, conformément à l'article 29 du Traité sur l'Union européenne, les États membres doivent veiller à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune et, qu'à ce titre, l'article 14 du décret du 21 juin 2012 constitue la mise en œuvre par la Région wallonne de l'obligation de la Belgique d'exécuter la Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008. Elles relèvent que les critères définis par cette position commune sont repris à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, du décret précité. Selon elles, cette disposition implique le principe d'une compétence liée lorsque certains critères sont rencontrés, dont le deuxième et le quatrième. Elles soulignent que le guide d'utilisation de la Position commune 2008/944/PESC précise le devoir de prudence imposé par l'article 2, § 2, b) de la Position commune – et transposé à l'article 14, § 1^{er}, al. 2, 2., b), du décret du 21 juin 2012 – et indique que, parmi les organismes compétents pour constater de graves violations des droits de l'homme, figurent notamment le Parlement européen, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. Elles indiquent que tant le Parlement européen, à travers ses diverses résolutions relatives à la situation au Yémen, que le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies notamment à travers les deux rapports du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (A/HRC/39/43 et A/HRC/42/17), rapportent la crise humanitaire sans précédent se déroulant au Yémen, ainsi que les nombreuses violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire par l'Arabie saoudite. Elles font également référence au guide d'utilisation de la Position commune 2008/944/PESC.

Dans une deuxième branche, elles font valoir l'absence ou l'insuffisance des motifs des décisions attaquées. Elles rappellent que lors des précédentes demandes de licences d'exportation vers l'Arabie saoudite, la commission d'avis avait rendu des avis les 14 mai, 25 juin, 25 septembre, 4 novembre et 19 décembre 2019, des avis défavorables sur le respect des critères 2 (droits de l'homme et droit humanitaire international), 4 (situation régionale) et 6 (respect du droit international) prévus par l'article 14 du décret du 21 juin 2012, précité. Elles soulignent également que le Conseil d'État, dans son arrêt n° 247.259 du 9 mars 2020, a jugé que les licences étaient insuffisamment motivées en ce qui concerne le deuxième critère. En ce qui concerne ce critère, elles ne n'aperçoivent pas quels motifs sérieux la commission d'avis et à sa suite la partie adverse pourraient avancer pour démontrer que l'exportation ne peut contribuer à une violation flagrante des droits de l'homme et qu'il n'existe pas de risque manifeste que ces armes puissent servir à commettre des violations graves du droit humanitaire international, et ce même en tenant compte du devoir de prudence particulier qui s'impose à elle. Elles relèvent qu'en cas de revirement d'attitude de la commission d'avis sur ce critère, de même que sur le quatrième ou le sixième, une motivation spécifique s'impose conformément à la jurisprudence du Conseil d'État et qu'elles ne voient pas quel motif sérieux pourrait être avancé à ce sujet.

La partie adverse observe préalablement que, comme l'a jugé notamment l'arrêt n° 240.910 du 6 mars 2018, la Position commune 2008/944/PESC ne constitue pas une règle de droit dont la violation peut être invoquée en justice. Elle considère qu'il en va de même pour son guide d'utilisation. Elle soutient que le deuxième critère prévu par l'article 14 du décret du 21 juin 2012 a été examiné en faisant preuve, dans chaque cas et en tenant compte de la nature des armes, d'une prudence toute particulière au vu des violations des droits de l'homme déjà constatées en Arabie saoudite. Elle renvoie à cet égard aux pages 6 à 10 des licences attaquées. Elle estime que les parties requérantes ne donnent aucune indication laissant penser qu'il existe un risque manifeste, ou évident, que les armes concernées par les actes attaqués serviront à la répression interne ou qu'elles auraient, par le passé, servi à cette fin ou qu'elles pourraient contribuer à une violation flagrante des droits de l'homme ou du droit international humanitaire. Elle ajoute que porter une appréciation différente impliquerait de transformer l'obligation de prudence en une présomption de risque manifeste, difficile voire impossible à renverser s'agissant d'apporter la preuve d'un fait négatif. Pour le quatrième critère, elle fait référence aux pages 10 et 11 des actes attaqués, qui insistent notamment sur le rôle de la Garde nationale et son caractère défensif. Elle rappelle que l'Arabie saoudite intervient au Yémen en soutien au pouvoir légitime, afin de contrer les rebelles houthistes qui menacent la sécurité du Yémen et de l'Arabie saoudite elle-même.

Elle en déduit qu'il ne s'agit donc pas de l'intervention d'un pays contre un autre ou d'une revendication territoriale. Enfin, en ce qui concerne le sixième critère, elle insiste sur le fait qu'il n'impose pas nécessairement de refuser la licence si les conditions requises ne sont pas rencontrées. Elle relève que la commission d'avis a exposé les raisons pour lesquelles elle estime que le comportement de l'Arabie saoudite ne justifie pas que les licences attaquées soient refusées et qu'une analyse complémentaire de ce critère figure aux pages 13 et 14 des actes attaqués. Elle considère que les parties requérantes ne font état d'aucun développement complémentaire à l'égard de ce critère ou d'aucun élément qui aurait justifié que les licences soient refusées.

VII.2. Appréciation

La Position commune 2008/944/PESC adoptée par le Conseil européen vise, en son préambule « le traité sur l'Union européenne, et notamment son article 15 », lequel prévoit en son paragraphe 1^{er} que « Le Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales »; mais aussi qu'« il n'exerce pas de fonction législative ». Il s'ensuit que cette « Position commune » ne constitue pas en elle-même une règle de droit dont la violation peut être invoquée en justice.

Toutefois, l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 21 juin 2012 prévoit expressément que les demandes d'exportation sont rejetées après examen au regard des critères « basés » sur cette position commune. Il en résulte que, pour l'application de ces critères, le Gouvernement wallon ne peut faire abstraction de cette position commune et de son guide d'utilisation, prévu par l'article 13 de cette position commune, qui fait l'objet d'un réexamen périodique et qui résume les orientations convenues pour l'interprétation de ces critères.

L'arrêt n° 247.259 du 9 mars 2020 a jugé notamment ce qui suit :

« Selon l'article 14 du décret du 21 juin 2012, précité, faisant référence au deuxième critère de la position commune 2008/944/PESC, précitée, le gouvernement doit “fait preuve, dans chaque cas et en tenant compte de la nature de la technologie ou des équipements militaires en question, d'une prudence toute particulière en ce qui concerne la délivrance de licences aux pays où de graves violations des droits de l'homme ont été constatées par les organismes compétents des Nations Unies, par l'Union européenne ou par le Conseil de l'Europe”. Le guide d'utilisation de la Position commune 2008/944/PESC, prévu par l'article 13, précise que, parmi les organismes compétents pour constater de graves violations des droits de l'homme, figurent notamment le Parlement européen, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. D'après ce guide, “Lors de l'évaluation approfondie du risque de voir la technologie ou les équipements militaires dont l'exportation est envisagée servir à commettre des violations

graves du droit humanitaire international, il conviendrait d'examiner si le pays destinataire a toujours été respectueux de ce droit et s'il continue de l'être, de voir quelles intentions il a exprimées au travers d'engagements officiels et de déterminer s'il est en mesure de veiller à ce que la technologie ou les équipements transférés soient utilisés dans le respect du droit humanitaire international et qu'ils ne soient pas détournés ou transférés vers d'autres destinations où ils pourraient servir à commettre des violations graves de ce droit".

Le Parlement européen a adopté plusieurs résolutions relatives à la situation au Yémen (notamment celles du 25 février 2016 et du 15 juin 2017 sur la situation humanitaire au Yémen, ainsi que celles du 9 juillet 2015, du 30 novembre 2017 et du 4 octobre 2018 sur la situation au Yémen) dans lesquelles il constate que certains États membres de l'Union continuent à autoriser les transferts d'armes et d'équipements apparentés vers l'Arabie saoudite depuis le début de la guerre alors que ces transferts sont "contraires à la position commune 2008/944/PESC sur le contrôle des exportations d'armes". Même si ces résolutions n'ont pas d'effet contraignant et que l'embargo souhaité par cette institution n'a pas encore été institué, il n'en demeure pas moins que, contrairement à ce qu'indique la motivation des actes attaqués, il existe une position claire de l'une des institutions de l'Union européenne à ce sujet.

Par ailleurs, dans sa résolution 36/31 du 29 septembre 2017, le Conseil des droits de l'homme de l'ONU a prié le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme d'établir un groupe d'éminents experts internationaux et régionaux chargé de surveiller la situation des droits de l'homme au Yémen et d'en rendre compte. Ce groupe a en outre été chargé de procéder à un examen approfondi de toutes les violations du droit international des droits de l'homme et d'autres domaines pertinents et applicables du droit international et de toutes les atteintes à ce droit qui auraient été commises par toutes les parties au conflit depuis septembre 2014, et d'établir les faits et les circonstances entourant les violations et les atteintes qui auraient été commises et, lorsque cela est possible, d'en identifier les auteurs.

Dans deux rapports du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (A/HRC/39/43 et A/HRC/42/17) présentés respectivement lors des trente-neuvième et quarante-deuxième sessions du Conseil des droits de l'homme, organisées respectivement du 10 au 28 septembre 2018 et du 9 au 27 septembre 2019, le groupe d'experts indique qu'il y a des motifs raisonnables de croire que toutes les parties au conflit armé au Yémen, en ce compris l'Arabie saoudite, sont responsables de violations de droits de l'homme et ont commis un nombre important de violations du droit international humanitaire. Selon ces experts, "La légalité des transferts d'armes effectués par la France, le Royaume-Uni, les États-Unis et d'autres États reste douteuse et fait l'objet de plusieurs procédures judiciaires dans ces États. Le Groupe d'experts constate que les armes qui continuent d'être fournies aux parties au conflit au Yémen alimentent le conflit et perpétuent les souffrances de la population". Dans la liste des personnes "susceptibles d'être responsables de crimes internationaux" qui est établie par ces experts, figure notamment le Prince héritier Mohammed ben Salmane. Le passage de la motivation des actes attaqués relatif à l'absence de condamnations de ces violations manque de pertinence dès lors que ni l'Arabie saoudite ni le Yémen ne sont parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

Si l'implication de la Garde nationale dans le conflit au Yémen est controversée, la motivation formelle des actes attaqués ne contredit cependant pas l'affirmation figurant dans les avis de la commission selon laquelle le Roi d'Arabie saoudite lui aurait donné l'ordre d'intervenir dans la campagne au Yémen. Cette motivation n'aborde pas non plus le risque que des armes destinées à la Garde nationale tombent entre les mains de rebelles houthistes lors d'attaques contre des

avant-postes, comme cela est déjà arrivé par le passé selon les avis de la commission. La motivation ne permet pas davantage de comprendre les raisons pour lesquelles les éléments apportés par la commission d'avis au sujet de l'utilisation au Yémen de matériel similaire à celui destiné à la Garde royale ne sont pas considérés comme probants.

En ce qui concerne la licence de renouvellement n° 2188/031849 du 17 décembre 2019, précédée d'un avis favorable de la Commission le 14 septembre 2018, il y a lieu de relever qu'elle a fait l'objet d'un refus du Ministre compétent sur la base du non-respect des critères 2 et 4 de l'article 14 précité, puis d'une "révocation" de ce refus le 29 mai 2019. En tout état de cause, l'octroi de cette licence repose sur des motifs identiques à ceux qui ont été exposés pour les autres licences attaquées. La motivation de cette licence encourt dès lors les mêmes critiques de légalité.

Dans ces conditions, compte tenu du devoir de prudence prévu par l'article 14 du décret du 21 juin 2012, précité, pour le deuxième critère relatif au respect des droits de l'homme dans le pays de destination finale et au respect du droit humanitaire international par ce pays (point b), les actes attaqués ne sont pas adéquatement motivés quant au risque manifeste que la technologie ou les équipements militaires dont l'exportation est envisagée servent à commettre des violations graves du droit humanitaire international au Yémen.

En tant qu'il est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, le deuxième moyen est, à ce stade de la procédure, jugé sérieux ».

Après le retrait des licences suspendues par l'arrêt n° 247.259 précité, la commission d'avis sur les licences d'exportation d'armes conventionnelles et de produits à double usage a rendu un avis favorable sur tous les critères et notamment le deuxième. En ce qui concerne ce critère, la commission d'avis a jugé en substance que la Garde nationale saoudienne est principalement utilisée pour la protection des frontières et des sites stratégiques, mais pas pour des opérations à l'intérieur du Yémen, que les éléments relevés en ce qui concerne les violations du droit international humanitaire ne concernent pas cette unité et qu'il est peu probable que la technologie ou les équipements militaires dont l'exportation est envisagée servent à commettre des violations graves du droit humanitaire international au Yémen.

Cet avis est accompagné d'une note de minorité qui relève toutefois que l'activité de ce corps n'est pas strictement cantonnée au territoire national puisque la Garde nationale est intervenue au Bahreïn lors de manifestation en faveur de la démocratie. Cette note rappelle également que la Garde nationale est mobilisée depuis 2015 dans le cadre du conflit au Yémen sans qu'il soit possible de déterminer si des unités ont été déployées dans ce pays ou si un tel déploiement est planifié. Cette note ajoute une série de considérations étayées selon lesquelles les médias et les associations de défense des droits humains ont indiqué que des unités de la Garde nationale ont été utilisées dans certaines opérations de répression au Bahreïn et dans la région de Qatif ayant entraînés de nombreux morts et des destructions.

Dans l'analyse du deuxième critère, la motivation formelle indique qu'aucun élément ne permet de penser que le matériel pourrait être utilisé à des fins de répression interne, en mettant en exergue un passage de la note de minorité qui précise que « L'opacité qui entoure les actions des forces de sécurité saoudiennes ne me permet cependant pas de savoir de manière précise comment la Garde nationale a contribué à ces opérations ».

La motivation formelle relève également que les équipements sont destinés à la Garde nationale, dont la mission est la protection des frontières, des sites et infrastructures stratégiques nationales saoudiennes et que son déploiement est sur le territoire saoudien même si son rayon d'action, en cas d'agression, peut atteindre le Yémen au départ du territoire saoudien, dans un rayon proche de la frontière. Elle insiste sur le fait que la Garde nationale, qui est placée sous la direction du Prince héritier Mohammad Ben Salmane depuis novembre 2017, n'est pas destinée à des opérations militaires en dehors du pays. Elle indique qu'aucun refus n'a été notifié au COARM concernant la Garde nationale, et qu'aucun refus des États membres ne concerne une transaction globalement identique au présent matériel. Elle ajoute que, par ailleurs, le dernier rapport du Groupe d'éminents experts internationaux et régionaux sur le Yémen a conclu dans son chapitre relatif aux violations du droit international humanitaire et aux violations imputées à la coalition « qu'il y avait des motifs raisonnables de croire que des violations du droit international humanitaire avaient pu être commises dans le cadre des frappes aériennes susmentionnées (attaques de la coalition » et que le matériel visé n'est pas destiné à mener des frappes aériennes dans le conflit au Yémen. Elle en conclut, qu'à ce jour, il n'existe aucune preuve crédible que le matériel militaire visé par les licences attaquées soit utilisée par la coalition au Yémen ou qu'il soit détourné afin de participer à des violations du droit international humanitaire et que, dans ces conditions il n'existe pas de risque manifeste que le matériel concerné, destiné à la Garde nationale, servirait à commettre des violations graves du droit humanitaire international.

Prima facie, l'opacité qui entoure les actions des forces de sécurité saoudiennes lors d'opérations de répression auxquelles participe la Garde nationale devrait être un motif de refus plutôt que d'octroi d'une licence d'exportation d'armes compte tenu du devoir de prudence toute particulière en ce qui concerne la délivrance de licences vers un pays où de graves violations des droits de l'homme ont été constatées par les organismes compétents des Nations Unies, par l'Union européenne ou par le Conseil de l'Europe. Par ailleurs, le rôle de la Garde nationale n'est pas strictement limité au territoire national puisqu'elle est déjà intervenue au Bahreïn et que le roi d'Arabie saoudite Salmane a ordonné en avril 2015 à la Garde

nationale de prendre part à la campagne menée par l'Arabie saoudite au Yémen, en appui à la force aérienne et aux forces terrestres. Si le Groupe d'experts a effectivement relevé des violations du droit international humanitaire qui auraient pu être commises dans le cadre des frappes aériennes au Yémen, ces experts ont également dénoncé beaucoup d'autres violations commises par toutes les parties au conflit, dont l'Arabie saoudite, et notamment « des attaques à l'aide d'armes à tir courbe et de tirs à l'arme légère en violation du principe de distinction, actes susceptibles de constituer des crimes de guerre » (Rapport du Groupe d'éminents experts internationaux et régionaux tel que soumis à la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, A/HRC/42/17, p. 19) qui pourraient, en l'absence d'indications contraires dans la motivation des actes attaqués, être menées au moyen de la technologie ou des équipements militaires concernés par les actes attaqués. Ces experts ne distinguent pas ces violations selon les différentes composantes des forces saoudiennes impliquées. Par ailleurs, la motivation formelle de l'acte n'aborde pas non plus la question du risque que ces armes tombent entre les mains des rebelles houthistes alors que cette situation s'est déjà présentée par le passé.

Dans ces conditions, compte tenu du devoir de prudence prévu par l'article 14 du décret du 21 juin 2012, précité, pour le deuxième critère relatif au respect des droits de l'homme dans le pays de destination finale et au respect du droit humanitaire international par ce pays (point b), les actes attaqués ne sont pas adéquatement motivés quant au risque manifeste que la technologie ou les équipements militaires dont l'exportation est envisagée servent à la répression interne ou à commettre des violations graves du droit humanitaire international au Yémen.

La deuxième branche du troisième moyen est sérieuse.

Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, sont réunies.

VIII. Balance des intérêts

VIII.1. Thèse de la partie adverse

À l'audience, la partie adverse fait valoir que la suspension de l'exécution des actes attaqués aurait des conséquences manifestement disproportionnées par rapport au préjudice causé. Elle relève que par rapport au

commerce mondial des armes, la part de la Région wallonne ne représente que 0,04 % des ventes et que l'Arabie saoudite n'aurait aucune difficulté à se fournir auprès d'autres pays que la Belgique. Elle considère que les liens commerciaux établis avec cet État constituent un dialogue permettant de le faire évoluer dans un sens plus favorable aux droits fondamentaux. Elle souligne que ce pays constitue un partenaire commercial très important pour la Région wallonne et son économie. Elle craint qu'une suspension de l'exécution des actes attaqués n'affecte ses relations internationales. Elle met en exergue les spécificités du secteur de l'armement et les conséquences pour l'emploi d'une éventuelle suspension. Elle rappelle enfin la crise économique actuelle liée à la pandémie de Covid-19 et les conséquences qu'une annulation des commandes de matériel pourrait avoir sur les entreprises concernées en ce qui concerne leur chiffre d'affaires, le volume de l'emploi et les indemnités contractuelles.

VIII.2. Appréciation

L'article 17, § 2, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, dispose comme suit :

« À la demande de la partie adverse ou de la partie intervenante, la section du contentieux administratif tient compte des conséquences probables de la suspension de l'exécution ou des mesures provisoires pour tous les intérêts susceptibles d'être lésés, en ce compris l'intérêt public, et peut décider de ne pas accéder à la demande de suspension ou de mesures provisoires lorsque ses conséquences négatives pourraient l'emporter de manière manifestement disproportionnée sur ses avantages ».

Des licences d'exportations d'armes à destination de l'Arabie saoudite ont été suspendues à plusieurs reprises par des arrêts du Conseil d'État. Il n'est pas démontré que ces suspensions auraient eu les conséquences désastreuses décrites à l'audience par la partie adverse, notamment en ce qui concerne les relations internationales de la Région wallonne.

En outre, même si la suspension de l'exécution des actes attaqués pourrait avoir des conséquences économiques et sociales négatives, il n'apparaît pas qu'elles pourraient l'emporter de manière manifestement disproportionnée sur les risques de voir la technologie ou les équipements militaires concernés utilisés pour une répression interne en Arabie saoudite ou pour commettre des violations graves du droit international humanitaire au Yémen.

Dans ces conditions, il n'est pas établi que les conséquences négatives d'une suspension l'emporteraient de manière manifestement disproportionnée sur ses avantages. Il n'y a pas lieu de faire droit à la demande de la partie adverse.

Étant donné que les livraisons autorisées par les actes attaqués pourraient avoir lieu à tout moment, il y a lieu d'ordonner l'exécution immédiate du présent arrêt et de le notifier également au bénéficiaire des licences dont l'exécution est suspendue, à savoir la société anonyme FN Herstal.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La confidentialité de l'inventaire et des pièces du dossier administratif confidentiel est maintenue.

Article 2.

La suspension de l'exécution des décisions prises le 8 juillet 2020 par le Ministre-Président de la Région wallonne de délivrer des licences n^{os} 2208/031132, 2208/031133, 2208/031130, 2208/031131 en vue de l'exportation d'armes vers le Royaume d'Arabie saoudite est ordonnée.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur aux parties n'ayant pas choisi la procédure électronique.

Le présent arrêt sera également notifié à la société anonyme FN Herstal.

Article 5.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé le 7 août 2020 par la VI^e chambre des vacations siégeant en référé, composée de :

Marc Joassart,
Florence Van Hove,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Marc Joassart