

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 261.969 du 10 janvier 2025

A. 243.794/XV-6151

En cause :

1. l'association sans but lucratif
LA LIGUE DES DROITS HUMAINS,
2. l'association sans but lucratif
**LA COORDINATION NATIONALE D'ACTION
POUR LA PAIX ET LA DÉMOCRATIE,** en abrégé
CNAPD,
3. l'association sans but lucratif **FORUM
VOOR VREDESACTIE,**
ayant élu domicile chez
M^e Vincent LETELLIER, avocat,
rue Saint Quentin 3 bte 3
1000 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Geoffroy GÉNERET, avocat,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles.

Parties requérantes en intervention:

1. la société anonyme **FN HERSTAL,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Frank JUDO et Lola MALLUQUIN, avocats,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles,
2. la société anonyme **JOHN COCKERILL DEFENSE,**
ayant élu domicile chez
M^e Geoffrey NINANE, avocat,
chaussée de La Hulpe 181/24
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 23 décembre 2024, les parties requérantes demandent la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution des « décisions prises à une date inconnue par le Ministre-

Président de la Région wallonne de délivrer des licences d'exportation d'armes vers les Émirats Arabes Unis ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 24 décembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 janvier 2025.

La même ordonnance décide que l'affaire sera examinée par une chambre composée de trois membres conformément à l'article 90, § 1^{er}, alinéa 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

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

Par une ordonnance du 6 janvier 2025, il a été ordonné la levée de la confidentialité de la pièce n° 3 du dossier administratif et la remise de l'affaire à l'audience du 9 janvier 2025.

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 6 janvier 2025, la société anonyme FN Herstal demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 8 janvier 2025, la société anonyme John Cockerill Défense demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

M^{me} Elisabeth Willemart, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e Vincent Letellier, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, M^e Geoffroy Generet, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Lola Malluquin et Geoffrey Ninane, avocats, comparaisant respectivement pour les première et seconde parties requérantes en intervention, ont été entendus en leurs observations.

M. Pacôme Noumair, auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis partiellement 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. Confidentialité du dossier administratif

III.1. Composition du dossier administratif et thèse de la partie adverse

La partie adverse dépose, avec sa note d'observations, un dossier administratif composé de trois pièces, à savoir l'avis de la Commission d'avis sur les licences d'exportation d'armes du 23 mai 2024 (dont les points qui ne sont pas relatifs à des demandes d'exportations vers les Émirats arabes unis sont largement biffés), la licence n° 2248/031095 octroyée à la première partie intervenante et un « tableau des licences délivrées ».

Au titre de mesure d'instruction, il a été demandé à la partie adverse, par un courrier électronique du 3 janvier 2025, de « déposer, le cas échéant à titre confidentiel, les pièces relatives aux huit licences autres que la licence 2248/031095 » visées dans le tableau précité.

Le 6 janvier 2025, la partie adverse a déposé, à titre confidentiel, les huit autres licences ainsi que les avis préalables à leur délivrance (pièces numérotées 4 à 17 à l'inventaire).

Le 8 janvier 2025, la partie adverse a déposé, à titre confidentiel, une dernière pièce (pièce numérotée 18 à l'inventaire) étant la licence reprise en pièce n° 5 à l'inventaire, avec cette fois, son annexe.

Dans sa note d'observations, la partie adverse sollicite expressément la confidentialité des pièces du dossier administratif, sur la base de l'article 87, § 2, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Elle fait valoir que « la confidentialité se justifie pleinement en l'espèce compte tenu des enjeux liés notamment aux relations internationales de la Région wallonne, d'une part, et au secret des affaires, d'autre part ». Selon elle « il est incontestable que sont en jeu en l'espèce, en ce qui concerne les opérateurs économiques en cause, des intérêts commerciaux majeurs ». Elle se réfère à l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 13 juillet 2006, C-438/04, à de la doctrine et à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 118/2007 du 19 septembre 2007, dont elle retient que le principe de la contradiction des débats n'est pas absolu et doit parfois céder le pas.

Elle fait valoir, d'une part, que « l'entreprise bénéficiaire de la licence est tenue par des engagements contractuels de confidentialité stricte à l'égard de ses

clients » et que « ces engagements de confidentialité concernent non seulement les produits visés par les licences litigieuses mais également l'ensemble des informations et échanges concernant les relations contractuelles entre parties ». Selon elle, « la divulgation d'informations stratégiquement sensibles (destinataire final, nature et quantité des produits, prix, caractéristiques techniques, etc...) concernant les produits concernés porterait atteinte au secret des affaires et préjudicierait gravement la société concernée en mettant en péril sa crédibilité sur le marché qui est le sien ».

Elle expose, d'autre part, que « sont en jeu en l'espèce les relations internationales de la Région wallonne » et que, « conformément à l'article 6 du décret relatif à la publicité de l'administration du 30 mars 1995, lorsque sont en cause les relations internationales de la Région wallonne, l'administration peut accorder aux documents en cause le bénéfice de la confidentialité ». Sur ce point, elle se réfère à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 169/2013 du 19 décembre 2013.

Elle précise que « l'article 87, § 2, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 invoqué par elle ne vise pas que le secret des affaires » et se réfère sur ce point à l'arrêt n° 223.260 du 24 avril 2013.

Elle ajoute que « la confidentialité des pièces du dossier administratif n'a pas pour effet de soustraire celles-ci au contrôle effectif de leur légalité puisque le Conseil d'État, en sa qualité de haute juridiction administrative, y a accès », mais que « compte tenu des données commerciales en cause et des enjeux internationaux [...], la confidentialité des pièces a pour effet de les soustraire à la communication publique, ce qui est différent ».

Enfin, elle relève que « le Conseil d'État a déjà à plusieurs reprises admis la confidentialité du dossier administratif dans le cadre de procédures similaires » et se réfère notamment aux arrêts n°s 242.031 du 29 juin 2018 et 248.128, du 7 août 2020.

III.2. Appréciation

Comme il a été souligné dans les arrêts du Conseil d'État n°s 242.022 à 242.031 du 29 juin 2018, dont les enseignements ont été confirmés par les arrêts n°s 244.800 à 244.804 du 14 juin 2019, 247.259 du 9 mars 2020, 248.128 et 248.129 du 7 août 2020 et 249.991 du 5 mars 2021, 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.

La Cour constitutionnelle a jugé, dans son arrêt n° 169.2013 du 19 décembre 2013 (ECLI:BE:GHCC:2013.ARR.169), que les licences d'exportation d'armes, notamment, « constituent des actes administratifs à portée individuelle », qui « relèvent en principe de la protection offerte par l'article 32 de la Constitution » et que « les exceptions à ce droit appellent en principe un examen au cas par cas des différents intérêts en présence » (B.21.1). Dans le même arrêt, la Cour a jugé que les avis de la Commission d'avis sur les licences d'exportation d'armes constituent des actes préparatoires qui relèvent en principe du droit à la transparence administrative (B.26.1), sous réserve d'un examen des exceptions prévues par le décret wallon du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration et en tenant compte de la confidentialité prévue par les dispositions de la Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant les règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires (B.26.2). Il résulte de cet arrêt que les actes attaqués et les avis qui les précèdent ne peuvent, par nature, être considérés comme confidentiels.

Si l'article 87 du règlement général de procédure permet aux parties de demander la confidentialité de certaines pièces qui, en principe, devraient être utiles à la solution du litige, il convient de rappeler que le dépôt du dossier administratif est prescrit par la législation dans le but de permettre au juge de statuer sur la base d'une connaissance aussi précise que possible des circonstances de fait et des motifs de droit qui ont conduit à l'élaboration de l'acte attaqué. Il revient ainsi au Conseil d'État d'apprécier la confidentialité alléguée de certaines pièces contenues dans le dossier administratif, en faisant la balance entre les exigences du procès équitable et celles du secret des affaires ou de la sauvegarde des intérêts économiques ou internationaux d'une région, en vue de soumettre ces pièces à la contradiction des parties ou, au contraire, en vue de les y soustraire.

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 d'avis sur les licences d'exportation d'armes 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 précitée, 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.

Le maintien de la confidentialité n'est pas de nature à empêcher qu'un contrôle effectif de légalité, tel que sollicité par les parties requérantes, soit exercé par le Conseil d'État.

Les raisons précitées ne peuvent toutefois justifier que la confidentialité aille jusqu'à empêcher les parties requérantes d'identifier correctement la nature du matériel concerné par chaque licence. Lors de précédents recours portant sur des licences d'exportation d'armes, la partie adverse l'avait d'ailleurs reconnu, en procurant aux parties requérantes un tableau récapitulatif reprenant les différentes licences délivrées et indiquant, pour chacune d'entre elles, la catégorie de marchandise concernée. À l'audience, la nature du matériel concerné par les différentes licences a été globalement mentionnée par les parties adverse et intervenantes, dans la mesure nécessaire aux débats.

En outre, ces raisons ne peuvent faire obstacle à ce que les bénéficiaires des actes attaqués soient identifiés afin de leur permettre d'intervenir dans la procédure et d'exercer leurs droits de la défense.

Par conséquent, la confidentialité de la pièce n° 3 du dossier administratif, qui identifie le bénéficiaire de chaque licence d'exportation, la date de signature de la licence par le ministre, la date limite de validité de la licence, le type de licence (exportation définitive, exportation temporaire pour démonstration, exportation après importation temporaire pour réparation) et le type de matériel selon la liste ML, a été levée par une ordonnance du 6 janvier 2025.

La confidentialité des pièces du dossier administratif, à l'exception de la pièce n° 3, est maintenue.

IV. Faits

1. Le 20 février 2024, la Commission d'avis sur les licences d'exportation d'armes se réunit et émet des avis sur plusieurs demandes de licences d'exportation d'armes, dont une à destination des Émirats arabes unis, portant sur des systèmes anti-drones intégrés (n° 2248/030260).

2. Le 23 mai 2024, la même Commission d'avis se réunit et émet des avis sur plusieurs demandes de licences d'exportation d'armes, dont une à destination des Émirats arabes unis, introduite par la première partie intervenante, portant sur des pièces de rechange pour des mitrailleuses (n° 2248/031095).

3. Le 25 juin 2024, la Commission d'avis se réunit et émet des avis sur plusieurs demandes de licences d'exportation d'armes, dont une à destination des Émirats arabes unis, portant sur des bords d'attaque destinés à être montés sur des avions militaires de transport (n° 2248/030927).

4. Les 12 et 13 juillet 2024, le service « Licences » identifié dans l'inventaire du dossier administratif comme étant celui de « WBI » émet deux avis sur quatre demandes de licences d'exportations temporaires à destination des Émirats arabes unis, en vue de la foire IDEX 2025 devant se tenir du 17 au 21 février 2025 à Abu Dhabi. Le premier avis porte d'une part sur une tourelle (n° 2248/031554) et, d'autre part sur des « lots de maquettes de tourelle de divers calibres + Supports, véhicule i-X, Solution Optimis, divers simulateurs, outillage » (n° 2248/031532). Le second avis porte, d'une part, sur une tourelle (n° 2248/031701) et, d'autre part, sur un canon (n° 2248/031813).

5. La partie adverse octroie la licence n° 2248/030260, le 3 octobre 2024.

6. À la même date, elle octroie la licence n° 2248/031095 à la première partie intervenante.

7. Le 7 octobre 2024, la Commission d'avis se réunit et émet des avis sur plusieurs demandes de licences d'exportation d'armes, dont deux à destination des Émirats arabes unis. La première porte sur une technologie satellitaire (n° 2248/031781) et la seconde sur « des données techniques liées à l'intégration et l'installation de tourelle [...] et des options associées, un hardware et un Software et de la documentation technique » (n° 2248/031894).

8. Le 15 octobre 2024, la partie adverse octroie la licence n° 2248/030927.

9. Le 7 novembre 2024, la partie adverse octroie les licences (temporaires) n^{os} 2248/031701 et 2248/031813.

10. Le 19 novembre 2024, la partie adverse octroie les licences (temporaires) n^{os} 2248/031532 et 2248/031554.

11. Le 3 décembre 2024, la partie adverse délivre les licences n^{os} 2248/031781 et 2248/031894.

12. Le 16 décembre 2024, le journal *Le Soir* publie un article intitulé « La Wallonie reprend les livraisons d’armes aux Émirats » et fait état de la licence octroyée à la première partie intervenante.

V. Interventions

En tant que bénéficiaires de certaines des licences attaquées, la société anonyme FN Herstal et la société anonyme John Cockerill Défense ont intérêt à la solution de l’affaire. Il y a lieu d’accueillir leurs interventions.

VI. Objets et recevabilité du recours

VI.1. Exceptions soulevées par la partie adverse et la première partie intervenante

La partie adverse soulève deux exceptions d’irrecevabilité.

Premièrement, elle s’interroge sur l’intérêt des parties requérantes à poursuivre l’annulation de la licence accordée à la première partie intervenante, dans la mesure où celle-ci est déjà exécutée depuis plusieurs mois. Elle estime que la censure de cette licence « ne serait pas de nature à leur procurer le moindre avantage au regard de la poursuite de leurs objectifs ».

Deuxièmement, elle relève que « la requête postule de manière indéterminée la censure de “la (ou des) décision(s) prises à une date inconnue par le Ministre-Président de la Région wallonne de délivrer des licences d’exportation d’armes vers les Émirats Arabes Unis” ». Elle observe que neuf licences ont été délivrées, à des entreprises différentes, à des dates différentes et au terme de procédures administratives distinctes et ajoute que « les licences délivrées sont de nature fort différente de celle manifestement visée par la présente requête et dont il avait été fait état par la presse (à savoir l’exportation du matériel militaire visé par la licence 2248/031095) ». Elle souligne à cet égard que « quatre licences délivrées sur les 9 constituent des licences temporaires pour le salon international de l’armement et qui ne portent donc pas sur la délivrance de matériel militaire aux forces armées des EAU » et que « par ailleurs, une autre licence concerne du matériel appartenant aux EAU (propriétaire légitime) et importé temporairement aux fins de réparation ».

Elle en déduit que « l'objet du recours tel qu'introduit par les requérantes doit être limité à la seule licence d'exportation n° 2248/031095 du 3 octobre 2024 mais qui a déjà été totalement exécutée ».

La première partie intervenante fait également valoir que la demande de suspension n'a plus d'objet en tant qu'elle est dirigée contre la licence qui lui a été accordée et qui est entièrement exécutée.

VI.2. Appréciation

Les parties requérantes ont appris l'existence de licences d'exportation d'armes à destination des Émirats arabes unis par la publication de l'article du Soir du 16 décembre 2024, qui titre « la Wallonie reprend les livraisons d'armes » et qui évoque plus particulièrement la licence accordée à la première partie intervenante.

La requête vise les « décisions prises à une date inconnue par le Ministre-Président de la Région wallonne de délivrer des licences d'exportation d'armes vers les Émirats arabes unis ».

Le dossier administratif permet d'établir que neuf licences d'exportation d'armes, à destination des Émirats arabes unis, ont été octroyées par la partie adverse depuis le 3 octobre 2024.

Les parties requérantes étant, au moment de l'introduction de la requête, dans l'ignorance des décisions adoptées par la partie adverse, malgré la demande formulée dans un courrier adressé le 16 décembre 2024 à la partie adverse, il ne peut leur être reproché de ne pas identifier plus précisément les actes attaqués. *Prima facie*, dans le contexte particulier de l'octroi des licences d'exportation d'armes, marqué par une absence totale de publicité, le droit à un recours effectif impose d'admettre la recevabilité du recours en tant qu'il porte sur chacune des licences octroyées par la partie adverse à destination des Émirats arabes unis.

La circonstance que la licence accordée à la première partie requérante était exécutée au moment de l'introduction du recours ne permet pas de conclure à la perte de l'intérêt moral des parties requérantes à en poursuivre l'annulation.

La requête est recevable en tant qu'elle porte sur les neuf licences visées dans la pièce n° 3 du dossier administratif.

VII. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 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}.

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

VIII.1. Thèses des parties

VIII.1.1. La requête

Au titre de l'urgence, les parties requérantes rappellent que le préjudice grave qui doit être établi par des personnes morales est fonction de leur objet social et du caractère objectif du recours. Elles estiment à cet égard que les actes attaqués sont en totale contradiction avec leur objet social, qui consiste notamment en la défense des valeurs essentielles des sociétés démocratiques, telles que consacrées, notamment, par les instruments internationaux.

Elles font valoir que l'exécution immédiate des actes attaqués risque d'entraîner des conséquences graves et irréversibles. Elles renvoient à un long exposé relatif à « l'implication des Émirats arabes unis dans les conflits au Yémen et au Soudan, ou à tout le moins concernant ce second conflit [à] l'assistance que les Émirats arabes unis apportent à certaines entités impliquées ». Selon elles, les actes attaqués risquent d'avoir pour conséquences irréversibles : la violation des droits et libertés fondamentales d'individus, l'utilisation des armes dans le cadre d'un conflit armé en violation du droit international et particulièrement du droit international humanitaire, l'armement d'un pays qui ne respecte pas les droits fondamentaux ni le droit international et un risque de détournement des armes vers des groupes terroristes.

Elles ajoutent que la livraison du matériel autorisé à l'exportation empêcherait toute réparation possible du dommage qui serait subi par elles et par les tiers dont elles visent à assurer la protection et que, si elles devaient attendre l'issue de la procédure en annulation, le préjudice se serait déjà produit.

Elles se réfèrent aux arrêts du Conseil d'État n^{os} 197.522 du 29 octobre 2009, 240.897, 240.900, 240.904 à 240.910 du 6 mars 2018, 247.259 du 9 mars 2020, 248.128 du 7 août 2020 et 249.991 du 5 mars 2021.

Au titre de l'extrême urgence, elles exposent qu'il s'agit « d'empêcher la réalisation de livraisons d'armes qui peuvent avoir lieu à tout moment, par voie maritime, aérienne ou par chemin de fer, sans [qu'elles] ne puissent être informées du moment et des modalités des exportations litigieuses ». Elles estiment qu'il est « plus que vraisemblable que le(s) bénéficiaire(s) des licences soi(en)t en mesure d'exécuter partiellement ou totalement l'acte ou les actes attaqués dans des délais inférieurs à ceux dans lesquels [le Conseil d'État] instruit les demandes de suspension selon la procédure ordinaire, même à s'en tenir au délai, purement théorique, de quarante-cinq jours prévus par l'article 17, § 5, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ». Elles en déduisent que « le péril qui découlerait de la mise en œuvre des actes attaqués, le cas échéant en plusieurs livraisons – 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 font, par ailleurs, valoir que les droits de la défense sont, dans le contentieux spécifique des licences d'exportation d'armes, limités mais au préjudice des requérants, notamment par la revendication de la confidentialité, voire du secret, par la partie adverse.

Elles estiment qu'en ayant agi le septième jour à dater de la prise de connaissance de l'existence d'au moins une licence d'exportation vers les Émirats arabes unis, elles ont fait preuve de la diligence requise. Elles précisent qu'elles ont mis ce délai à profit pour interroger le ministre-président « qui n'a cependant pas daigné répondre ».

VIII.1.2. La note d'observations

La partie adverse ne conteste pas que les parties requérantes ont agi avec diligence après avoir pris connaissance de l'article publié dans la presse. Elle considère néanmoins que les conditions de l'extrême urgence et de l'urgence ne sont pas réunies. Elle indique à cet égard que « la décision litigieuse, à savoir la licence délivrée à la [la première partie intervenante] par le Ministre-Président de la partie adverse le 3 octobre 2024 [...], a été totalement exécutée en date du 25 octobre 2024 ».

Elle en déduit que « l'acte attaqué ayant été totalement exécuté, les conditions d'une procédure de suspension selon la procédure de l'extrême urgence ou

même ordinaire ne sont pas réunies ; la suspension éventuelle de l'acte attaqué n'étant pas en mesure d'empêcher sa mise en œuvre ».

Au titre de la recevabilité de la requête, elle expose par ailleurs que les exportations temporaires en vue de démonstration à un salon de l'armement n'ont « aucun impact sur le potentiel armé d'un état de destination » et affirme que « ces licences n'ont jamais cessé d'être octroyées par la partie adverse au cours des années ». Elle ajoute qu'« une des 3 licences restantes est devenue sans objet car la société n'a pas été retenue pour les phases suivantes de la procédure de sélection ».

VIII.1.3. La requête en intervention de la première partie intervenante

La première partie intervenante expose que la licence « de transfert » qui lui a été octroyée a été intégralement exécutée avant l'introduction de la demande de suspension. Elle renvoie à des arrêts du Conseil d'État décidant, dans des circonstances similaires, que la demande de suspension n'a plus d'objet ou que le préjudice allégué est entièrement consommé et que la demande de suspension ne peut être accueillie. Elle en déduit que « la suspension de la licence de transfert est impuissante à empêcher le transfert du matériel, celui-ci ayant déjà été transféré ».

VIII.1.4. La requête en intervention de la seconde partie intervenante

La seconde partie intervenante fait valoir que « les licences d'exportation qui [lui] ont été accordées [...] par la partie adverse concernent du matériel de démonstration destiné au salon IDEX ». Elle relève que la pièce n° 3 du dossier administratif précise clairement que les licences ont pour objet une « exportation temporaire pour démo IDEX (STU) » et que l'exportation est « temporaire pour le salon international de l'armement ». Elle vise, à cet égard, les licences n°s 2248/031813, 2248/031701, 2248/031554, 2248/031532 ainsi qu'« une licence d'exportation n° 2248/031894 qui a pour objet de [lui] permettre [...] de fournir des informations techniques ».

Elle précise que « les tourelles qui seront exportées dans le cadre de ce salon sont des “tourelles de démonstration” » et qu'il s'agit de « “carcasses peintes” qui ne pourraient en aucun cas être utilisées dans le cadre d'un conflit armé ». Elle ajoute que « le matériel exporté reviendra immédiatement en Belgique après ce salon qui aura lieu du 17 au 21 février 2025 ».

Elle conclut que les cinq licences qui lui sont accordées « ne sont en aucun cas susceptibles de causer un quelconque préjudice, et *a fortiori* un préjudice d'une certaine gravité, aux requérantes ».

VIII.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 incompatible 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.

En l'espèce, il n'est pas contesté que les Émirats arabes unis sont impliqués dans le conflit au Yémen, aux côtés de l'Arabie Saoudite, et sont accusés

de soutenir les factions rebelles soudanaises, en leur fournissant notamment du matériel militaire malgré l'embargo des Nations unies. Au stade de l'appréciation de l'urgence – qui ne doit pas être confondue avec l'examen du sérieux des moyens et ne préjuge donc pas de la mise en œuvre des critères précis visés par le troisième moyen, notamment –, le risque que des armes visées par certaines licences d'exportation soient utilisées dans le cadre de l'un de ces conflits ne peut être exclu. 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.

Ce risque doit toutefois être apprécié distinctement, selon les licences en cause.

Tout d'abord, la partie adverse affirme et la première partie intervenante confirme que la licence n° 2248/031095 a été entièrement exécutée avant l'introduction du recours. Un arrêt de suspension ne permettrait dès lors pas d'obvier le préjudice craint par les parties requérantes.

Ensuite, s'agissant des licences d'exportation temporaire, en vue du salon IDEX qui se tiendra à Abu Dhabi au mois de février 2025, ainsi que les parties requérantes en ont convenu à l'audience, le risque qu'elles invoquent paraît négligeable. L'urgence n'est dès lors pas établie pour ce qui concerne les licences temporaires n^{os} 2248/031813, 2248/031701, 2248/031554 et 2248/031532.

Enfin, la partie adverse expose que la société bénéficiaire de la licence n° 2248/031781 a renoncé à son exécution, ce qui est confirmé par un courrier électronique de cette dernière, versé au dossier administratif. En ce qui concerne cette licence, également, l'urgence est démentie.

S'agissant des licences d'exportation définitives n^{os} 2248/031894, 2248/030260 et 2248/030927, la condition d'urgence est établie à suffisance.

Les parties requérantes déclarent, sans être contredites sur ce point, avoir pris connaissance de l'existence de décisions de la partie adverse de délivrer des licences d'exportation d'armes vers les Émirats arabes unis à la lecture d'un article publié dans Le Soir du lundi 16 décembre 2024. Le présent recours ayant été introduit le 23 décembre, le délai d'action s'avère compatible avec l'extrême urgence alléguée. La condition de diligence est remplie.

L'imminence du péril est également établie, dans la mesure où les exportations peuvent intervenir à tout moment, sans que les parties requérantes en soient informées.

Les conditions d'urgence et d'extrême urgence sont remplies pour ce qui concerne les licences d'exportation définitives n^{os} 2248/031894, 2248/030260 et 2248/030927.

IX. Absence de résumé des moyens dans la requête

Les parties requérantes soulèvent trois moyens à l'appui de leur demande de suspension d'extrême urgence. Alors qu'ils sont tous accompagnés de développements, parfois longs, elles n'en fournissent aucun résumé dans leur requête, comme prescrit pourtant par l'article 16, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, rendant applicables en l'espèce l'article 2, § 1^{er}, alinéas 2 à 4, du règlement général de procédure.

Suivant le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 21 juillet 2023 qui a introduit cette exigence nouvelle, l'absence, dans la requête, du résumé d'un grief comprenant un développement important n'entraîne pas en soi l'irrecevabilité du moyen, mais cette absence a pour conséquence que la partie requérante prend « le risque que la portée de son grief ne soit pas correctement résumée et donc appréhendée dans le rapport de l'auditeur et dans l'arrêt ».

X. Troisième moyen

X.1. Thèses des parties

X.1.1. La requête

Le troisième moyen est intitulé « 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}, al. 2, 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, lu en combinaison avec l'article 7, § 4 du traité sur le commerce des armes, violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, absence ou [...] insuffisance des motifs, de l'excès de pouvoir et erreur manifeste d'appréciation ».

Il comporte trois branches.

La première branche est intitulée « concernant l'examen du deuxième critère, c) de la Position commune, lu en combinaison avec l'article 7, § 4 du T.C.A. ». Les parties requérantes exposent que « [ce] deuxième critère concerne, d'une part, le respect des droits de l'homme dans le pays de destination finale et, d'autre part, le respect du droit humanitaire international par ce pays » et que « concernant ce deuxième volet, le deuxième critère c) impose à la partie adverse, après évaluation de l'attitude du pays destinataire à l'égard des principes énoncés en la matière dans les instruments du droit humanitaire international, de refuser l'autorisation d'exportation s'il existe un risque manifeste que la technologie ou les équipements militaires dont l'exportation est envisagée servent à commettre des violations graves du droit humanitaire international ». Elles citent longuement le Guide d'utilisation de la position commune. Elles se réfèrent aux rapports du Groupe d'éminents experts des Nations unies au sujet de l'implication des Émirats arabes unis au Yémen, à une Résolution du Parlement européen du 4 octobre 2018 demandant instamment à tous les États membres de l'Union de s'abstenir de vendre des armes et tout autre équipement militaire aux Émirats arabes unis, au rapport final S/2024/65 du 15 janvier 2024 du groupe d'experts des Nations unies sur le Soudan et à la Résolution du Parlement européen du 23 avril 2024 sur le règlement délégué de la Commission 2024/2688(DEA) du 14 mars 2024 modifiant le règlement délégué (UE) 2016/1675 par l'ajout du Kenya et de la Namibie au tableau figurant au point I de l'annexe et le retrait de la Barbade, de Gibraltar, du Panama, de l'Ouganda et des Émirats arabes unis de ce tableau (C(2024)1754).

Les parties requérantes en déduisent ce qui suit :

- « 58. La lecture de l'avis de la commission et celle de la ou des décisions attaquées devrait faire apparaître :
- qu'en faisant "preuve, dans chaque cas et en tenant compte de la nature et de la technologie ou des équipements militaires en question, d'une prudence toute particulière", la commission d'avis et à sa suite la partie adverse ont procédé à un examen minutieux et exact (i) de l'implication des Émirats arabes unis dans les violations graves du droit humanitaire au Yémen et de son implication au Darfour, notamment dans la chaîne d'approvisionnement en armes d'entités engagées dans le conflit,
 - qu'elles ont effectivement confronté cette situation aux critères définis par l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, du décret précité du 21 juin 2012, tel que cette disposition doit être interprétée au regard du Guide d'utilisation de la Position commune 2008/944/PESC
 - et qu'au terme de cet examen minutieux et complet de ces deux situations, elles ont pu considérer sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, qu'elles étaient en mesure d'écarter tout risque manifeste, et ce même en tenant compte du devoir de prudence qui s'impose à elles, que le matériel litigieux puisse servir à commettre des violations du droit international humanitaire, et partant qu'elles ne se trouvaient pas dans une hypothèse où la compétence de refuser la licence était liée.

59. Cette motivation doit inclure l'appréciation du respect du droit international humanitaire par le Gouvernement des Émirats arabes unis et par ses différents services de sécurité, et pas seulement par le destinataire final, comme exigé par le Guide d'utilisation de la Position commune.

60. À défaut de reposer sur une motivation complète, adéquate et pertinente sur le deuxième critère, la première branche du moyen sera sérieuse. ».

La deuxième branche est intitulée « concernant l'examen du sixième critère de la Position commune (également lu avec l'article 7, § 4 du TCA) ». Les parties requérantes exposent que « le sixième critère impose à la partie adverse de tenir compte, dans son appréciation de l'opportunité d'autoriser une exportation d'armes, du comportement du pays acheteur à l'égard de la communauté internationale et, notamment, son attitude envers le terrorisme, la nature de ses alliances [et] le respect du droit international ». Elles citent le Guide d'utilisation de la Position commune.

Elles en déduisent ce qui suit :

- « 63. En l'espèce, l'avis de la commission et la décision devraient reposer sur une appréciation exacte, complète, adéquate et minutieuse :
- de la responsabilité du Gouvernement des Émirats arabes unis dans les violations du droit humanitaire international au Yémen ;
 - de son attitude à l'égard de la Russie et en particulier des éléments suivants repris dans la Résolution 2024/2688 (DEA) du Parlement européen du 23 avril 2024 :
[...]
 - de l'attitude des Émirats arabes unis dans le conflit au Soudan où non seulement ils jouent un rôle dans la fourniture d'armes à des entités soudanaises liées aux forces de soutien rapide, en violation de l'embargo sur les armes décrété par le Conseil de sécurité des Nations unies, mais également un rôle dans le blanchiment de produits provenant de zones de conflit notamment des mines d'or soudanaises (relaté dans le rapport S/2024/65 du 15 janvier 2024 et dans la Résolution du Parlement européen du 23 avril 2024 précitée (point R);
64. À défaut de reposer sur une motivation complète, adéquate et pertinente sur ces différents éléments, et d'exposer les motifs pour lesquels l'autorisation peut être délivrée malgré les éléments relevés ci-avant, la deuxième branche du moyen sera sérieuse ».

La troisième branche est intitulée « concernant l'examen du septième critère (points d) et e)) de la Position commune ». Les parties requérantes font valoir qu'il « impose l'appréciation du risque de détournement de la technologie ou des équipements militaires dans le pays acheteur ou de réexportation de ceux-ci dans des conditions non souhaitées » et que « lors de l'évaluation du risque de détournement, il doit notamment être tenu compte : d) du risque de voir cette technologie ou ces équipements réexportés vers des destinations non souhaitées et des antécédents du pays destinataire en ce qui concerne le respect de dispositions en matière de réexportation ; e) le risque de voir cette technologie ou ces équipements détournés

vers des organisations terroristes ou des terroristes ». Elles estiment qu' « à défaut pour l'avis de la commission et/ou la décision octroyant la ou les licences d'être motivés selon cette exigence, la troisième branche du moyen sera sérieuse ».

X.1.2. La note d'observations

La partie adverse répond conjointement aux trois moyens soulevés.

Elle rappelle les termes des articles 14 et 19 du décret du 21 juin 2012, précitée. Elle expose que « la consultation par la partie adverse de la Commission d'avis est de nature à objectiver la procédure d'octroi et donc de conférer des garanties aux requérantes » et estime qu'« en l'espèce, il est incontestable que la Commission d'avis s'est livrée à un examen minutieux des différents critères d'octroi avant d'émettre un avis favorable à l'octroi de la licence [à la première partie intervenante] ».

Elle se réfère à l'arrêt n° 240.897, du 6 mars 2018, en ce qui concerne l'obligation de motivation formelle d'une décision d'octroi de licence d'exportation d'armes. Elle en déduit qu' « il ne peut [...] être raisonnablement soutenu, malgré l'absence de motivation formelle contenue dans la décision querellée que cette décision ne serait pas valablement motivée fût-ce de manière implicite ». Elle considère qu' « une motivation par référence, fût-elle implicite, est admise dès lors que l'avis sur lequel repose l'acte est lui-même dûment motivé ». Elle ajoute que, si la jurisprudence est fixée en ce sens que l'avis à la motivation duquel il est fait référence doit en principe être annexé à la décision finale, « cela ne pouvait être le cas en l'espèce en raison du caractère confidentiel de l'avis émis par la Commission et de la sensibilité des éléments repris dans la demande de licence au regard notamment du secret des affaires ». Elle se réfère à l'article 87, § 2, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État et renvoie à son argumentation à ce sujet. Elle en déduit que « la non divulgation de l'avis de la Commission [...], celui-ci étant couvert par la confidentialité, n'a pas pour effet de priver la licence litigieuse de la motivation dont celui-ci est pourvu et ce par référence implicite ».

Enfin, elle rappelle que le contrôle du Conseil d'État sur l'appréciation portée par la partie adverse est un contrôle marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. Selon elle « il ne peut être soutenu qu'en l'espèce, en délivrant la licence litigieuse, la partie adverse aurait commis une erreur manifeste d'appréciation, telle qu'ainsi définie, dès lors que la décision du Ministre Président de la partie adverse se base sur un avis motivé, circonstancié et convergent émis par la

Commission d'avis, d'une part, et que cet avis est partagé par d'autres pays partageant les mêmes valeurs que le nôtre, d'autre part ».

X.1.3. Les requêtes en intervention

Les parties intervenantes se réfèrent à l'argumentation de la partie adverse.

X.2. Appréciation

Dès lors que la Position commune 2008/944/PESC, précitée, a été transposée dans le droit de la Région wallonne par le décret du 21 juin 2012, précité, dont la violation est également invoquée et que le caractère adéquat de cette transposition n'est pas contesté, il n'y a pas lieu, à ce stade de la procédure, d'examiner le caractère juridiquement contraignant d'une telle décision.

L'article 14 du décret précité dispose notamment comme il suit :

« Art. 14. § 1^{er}. Le Gouvernement délivre les licences en vue de l'exportation vers un pays qui n'est pas membre de l'Union européenne de produits liés à la défense sur la base d'une procédure qu'il détermine.

Les demandes d'exportation sont rejetées après examen au regard des critères suivants, basés sur 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 :

[...]

2. Deuxième critère : respect des droits de l'homme dans le pays de destination finale et respect du droit humanitaire international par ce pays.

Après avoir évalué l'attitude du pays destinataire à l'égard des principes énoncés en la matière dans les instruments internationaux concernant les droits de l'homme, le Gouvernement :

a) refuse la licence d'exportation s'il existe un risque manifeste que la technologie ou les équipements militaires dont l'exportation est envisagée servent à la répression interne ou s'il existe suffisamment d'indications à l'égard d'un pays destinataire donné que l'exportation y contribuera à une violation flagrante des droits de l'homme ou lorsqu'il est établi que des enfants-soldats sont alignés dans l'armée régulière;

b) 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.

À cette fin, la technologie ou les équipements susceptibles de servir à la répression interne comprennent, notamment, la technologie ou les équipements pour lesquels il existe des preuves d'utilisation, par l'utilisateur final envisagé, de ceux-ci ou d'une technologie ou d'équipements similaires à des fins de répression interne ou pour lesquels il existe des raisons de penser que la technologie ou les équipements

seront détournés de leur utilisation finale déclarée ou de leur utilisateur final déclaré pour servir à la répression interne.

La nature de la technologie ou des équipements sera examinée avec attention, en particulier si ces derniers sont destinés à des fins de sécurité interne. La répression interne comprend, entre autres, la torture et autres traitements ou châtiments cruels, inhumains et dégradants, les exécutions sommaires ou arbitraires, les disparitions, les détentions arbitraires et les autres violations graves des droits de l'homme et des libertés fondamentales que mentionnent les instruments internationaux pertinents en matière de droits de l'homme, dont la déclaration universelle des droits de l'homme et le pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Après avoir évalué l'attitude du pays destinataire à l'égard des principes énoncés en la matière dans les instruments du droit humanitaire international, le Gouvernement;

c) refuse la licence d'exportation s'il existe un risque manifeste que la technologie ou les équipements militaires dont l'exportation est envisagée servent à commettre des violations graves du droit humanitaire international;

[...]

6. Sixième critère : comportement du pays acheteur à l'égard de la communauté internationale et, notamment, son attitude envers le terrorisme, la nature de ses alliances et le respect du droit international.

Le Gouvernement tient compte, entre autres, des antécédents du pays acheteur dans les domaines suivants :

- a) le soutien ou l'encouragement qu'il apporte au terrorisme et à la criminalité organisée internationale;
- b) le respect de ses engagements internationaux, notamment en ce qui concerne le non-recours à la force, et du droit humanitaire international;
- c) son engagement en faveur de la non-prolifération et d'autres domaines relevant de la maîtrise des armements et du désarmement, en particulier la signature, la ratification et la mise en œuvre des conventions pertinentes en matière de maîtrise des armements et de désarmement visées au point b) du premier critère;

7. Septième critère : existence d'un risque de détournement de la technologie ou des équipements militaires dans le pays acheteur ou de réexportation de ceux-ci dans des conditions non souhaitées.

Lors de l'évaluation de l'incidence de la technologie ou des équipements militaires dont l'exportation est envisagée sur le pays destinataire et du risque de voir cette technologie ou ces équipements détournés vers un utilisateur final non souhaité ou en vue d'une utilisation finale non souhaitée, il est tenu compte des éléments suivants :

- a) les intérêts légitimes du pays destinataire en matière de défense et de sécurité nationale, y compris sa participation éventuelle à des opérations de maintien de la paix des Nations unies ou d'autres organisations;
- b) la capacité technique du pays destinataire d'utiliser cette technologie ou ces équipements;
- c) la capacité du pays destinataire d'exercer un contrôle effectif sur les exportations;
- d) le risque de voir cette technologie ou ces équipements réexportés vers des destinations non souhaitées et les antécédents du pays destinataire en ce qui concerne le respect de dispositions en matière de réexportation ou de consentement préalable à la réexportation que l'État membre exportateur juge opportun d'imposer;
- e) le risque de voir cette technologie ou ces équipements détournés vers des organisations terroristes ou des terroristes;
- f) le risque de rétrotechnique ou de transfert de technologie non intentionnel;

[...]

§ 2. Les licences d'exportation ont une durée de validité de dix-huit mois. Elles peuvent être renouvelées autant de fois que nécessaire en vue de l'exécution du contrat pour lequel la licence initiale a été accordée ».

L'article 19 du même décret dispose :

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

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

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

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

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

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

Comme l'a rappelé la Cour constitutionnelle, dans l'arrêt n° 169/2013 du 19 décembre 2013, précité, « les certificats au sens des articles 10 et 11 du décret wallon du 21 juin 2012, de même que les licences globales et individuelles de transfert, et les licences d'exportation, d'importation et de transit, constituent [...] des actes administratifs à portée individuelle, soumis par conséquent en principe à l'obligation générale de motivation formelle que prévoit la loi du 29 juillet 1991 » (B.9.4).

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit notamment permettre de comprendre les raisons qui ont amené l'autorité à l'adopter et de vérifier que celle-ci s'est livrée à un examen complet et détaillé des circonstances de l'affaire. Les motifs doivent en principe se trouver dans l'*instrumentum* de l'acte. En l'occurrence, la motivation formelle des actes attaqués doit refléter un examen complet et détaillé des demandes de licences d'exportation, notamment au regard des critères définis à l'article 14 du décret précité.

Il est admis que la motivation d'un acte administratif par référence à d'autres documents est admissible soit si la décision contient une motivation propre, reproduisant formellement la substance du document auquel son auteur se réfère, soit

si les documents de référence sont eux-mêmes motivés, s'ils ne sont pas en contradiction avec la décision et si le destinataire en a eu connaissance soit antérieurement, soit concomitamment avec celle-ci. Il doit être admis, en l'espèce, que le caractère confidentiel des avis de la Commission ne permet pas de remplir cette dernière condition. Il reste que la motivation par référence à ces avis suppose que l'auteur des actes attaqués s'y réfère expressément, que ces avis soient eux-mêmes motivés et qu'ils ne soient pas en contradiction avec les décisions.

Par ailleurs, le principe général de la motivation interne ou matérielle d'un acte administratif, qui se déduit notamment de l'exigence de motivation formelle « adéquate », impose que cet acte repose sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, qui doivent résulter du dossier administratif sur la base duquel le Conseil d'État doit être en mesure d'exercer le contrôle de légalité qui lui incombe.

En l'espèce, les avis de la Commission sur lesquels se fondent les trois décisions d'octroi de licences d'exportation passent en revue les critères définis à l'article 14, § 1^{er}, du décret, qu'ils citent. Pour chaque critère, la Commission vise les informations qu'elle a reçues, sous la forme de « notes » de diverses instances – qui ne sont pas déposées – et synthétise, en quelques phrases, des informations communiquées au sujet du pays de destination, mettant en exergue des éléments qui paraissent tantôt favorables, tantôt défavorables à l'octroi de la licence, au regard du critère considéré. L'examen de chaque critère se clôture par l'appréciation selon laquelle « aucune information reçue ne s'oppose à l'octroi de la licence » et par un avis « favorable à l'octroi de la licence », sans faire état d'une réelle analyse du critère, par la Commission, au regard de la situation décrite et au regard de la nature de la technologie ou des équipements du matériel concerné par la demande de licence (deuxième et septième critères).

Dans l'avis du 20 février 2024 sur la demande n° 2248/030260, la Commission conclut que « le risque d'utilisation dudit matériel à des fins non souhaitées ou de détournement est négligeable », qu'« il s'agit de matériel destiné à des fins défensive et de protection (anti-drones) et que « les critères de la Position commune et du décret de la RW (analyse éthique) ne s'opposent pas à l'octroi de la [...] licence d'exportation ».

Dans l'avis du 25 juin 2024 sur la demande n° 2248/030927, la Commission conclut que « le matériel est peu susceptible d'être détourné à des fins non désirées ou vers d'autres destinataires », que « le risque que les avions soient livrés à des pays tiers par les Émirats au Soudan ou en Libye est plutôt faible » et que

« les critères de la position commune et du décret de la RW (analyse éthique) ne s'opposent pas à l'octroi de la [...] licence d'exportation ».

Dans l'avis du 7 octobre 2024, sur la demande n° 2248/031894, la Commission conclut notamment que « le matériel est peu susceptible d'être détourné à des fins non désirées ou vers d'autres destinataires » et que « les critères de la position commune et du décret de la RW (analyse éthique) ne s'opposent pas à l'octroi des [...] licences d'exportation ».

Les trois avis, sont assortis d'un avis de minorité, défavorable, résultant d'une analyse plus précise de la situation décrite et de la nature de la technologie ou des équipements concernés, et un avis complémentaire, favorable.

À supposer même que la partie adverse ait entendu faire sienne la motivation de ces avis, ce qui ne ressort pas explicitement des actes attaqués, le Conseil d'État ne peut que constater qu'ils ne permettent pas d'établir qu'une analyse minutieuse des demandes de licence d'exportation a été effectuée en fonction non seulement des informations relatives à l'État de destination mais également en fonction de la nature de la technologie ou des équipements, au regard des critères définis à l'article 14, § 1^{er}, du décret du 21 juin 2012, précité, et notamment des deuxième, sixième et septième critères. À tout le moins doit-il être constaté que la motivation des avis de la Commission ne permet pas au Conseil d'État de comprendre comment, au regard des différents éléments défavorables qui y sont mentionnés, il est néanmoins conclu que rien ne s'oppose à l'octroi de ces trois licences.

Dans cette mesure, le troisième moyen est sérieux.

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.

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

Article 1^{er}.

La confidentialité des pièces n^{os} 1, 2 et 4 à 18 du dossier administratif est maintenue.

Article 2.

Les requêtes en intervention introduites par les société anonyme FN Herstal et John Cockerill Défense sont accueillies.

Article 3.

La suspension de l'exécution des décisions prises par le Ministre-Président de la Région wallonne de délivrer les licences d'exportation d'armes n^{os} 2248/031894, 2248/030260 et 2248/030927, vers les Émirats Arabes Unis est ordonnée.

La demande est rejetée pour le surplus.

Article 4.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 5.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 10 janvier 2025, par la XV^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Anne Françoise Bolly,
Élisabeth Willemart,
Joëlle Sautois,
Caroline Hugé,

présidente de chambre,
conseillère d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly