

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VI<sup>e</sup> CHAMBRE DES VACATIONS  
SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 248.129 du 7 août 2020

A. 231.283/XV-4496

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<sup>e</sup> Vincent LETELLIER, avocat,  
rue Vanderlinden 35  
1030 Bruxelles,

contre :

**la Région wallonne,**  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Marc UYTTENDAELE, et  
Patricia MINSIER, avocats,  
rue de la Source, 68  
1060 Bruxelles.

Partie requérante en intervention :

**la société anonyme CMI DEFENCE,**  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Dominique LAGASSE et  
Geoffrey NINANE, avocats,  
chaussée de La Hulpe, 187  
1170 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 29 avril 2020 par le Ministre-Président de la Région wallonne de délivrer les licences d'exportation n° 2208/030812 et n° 2208/030811 en vue de l'exportation d'armes vers ou à destination finale du Royaume d'Arabie saoudite de matériel de catégorie ML 6 (« véhicules terrestres et leurs composants »).

## *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.

Par une requête introduite le 29 juillet 2020, la société anonyme *CMI Defence* demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

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

M<sup>es</sup> Vincent Letellier et Flora Roux, avocats, comparaisant pour les parties requérantes, M<sup>e</sup> Patricia Minsier, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M<sup>e</sup> Dominique Lagasse, comparaisant pour la partie requérante en intervention, ont été entendus en leurs observations.

M<sup>me</sup> 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<sup>os</sup> 2188/031849, 2198/031771, 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 20 avril 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 29 avril 2020, le Ministre-Président de la Région wallonne accorde la licence n° 2208/030812 pour l'exportation définitive vers le Canada avec pour destination finale l'Arabie saoudite et la licence n° 2208/030811 liée à 1208/030504 pour une exportation temporaire en vue d'une démonstration vers l'Arabie saoudite, remplaçant les licences n<sup>os</sup> 2198/031745 et 2188/031971 liée à 1188/031272, précédemment retirées.

Il s'agit des actes attaqués.

#### *IV. Intervention*

Par une requête introduite le 29 juillet 2020, la société anonyme *CMI Defence* demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

En tant que bénéficiaire des licences d'exportations attaquées, elle a un intérêt suffisant à intervenir dans le cadre de la présente procédure. Il y a lieu d'accueillir cette requête.

#### *V. Confidentialité de certaines pièces du dossier administratif*

##### *V.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.

## *V.2. Appréciation*

Comme il a été souligné dans les arrêts du Conseil d'État n<sup>os</sup> 242.022 à 242.031 du 29 juin 2018, dont les enseignements ont été confirmés par les arrêts n<sup>os</sup> 244.800 à 244.804 du 14 juin 2019 et encore plus récemment dans l'arrêt n<sup>o</sup> 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.

## *VI. Conditions de la suspension d'extrême urgence*

Conformément à l'article 17, § 1<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>.

## *VII. Premier moyen*

### *VII.1. Thèse des parties requérantes*

Le premier moyen est pris de la violation des articles 1<sup>er</sup> et 6.2 du Traité sur le commerce des armes, fait à New York le 2 avril 2013, ratifié par la Belgique le 3 juin 2014, de l'article 1<sup>er</sup> commun aux quatre conventions de Genève du 12 août 1949 et au protocole additionnel I du 8 juin 1977, de l'obligation de droit coutumier

international « de faire respecter, en toute circonstance, le droit humanitaire », des articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies, de l'obligation de droit coutumier de faire respecter les droits de l'homme et de l'interdiction d'adopter des décisions contraires aux « considérations élémentaires d'humanité », 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 ou de l'erreur manifeste d'appréciation.

Les parties requérantes rappellent que les licences d'exportations d'armes sont des actes juridiques unilatéraux de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui ont pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative, à savoir autoriser leur bénéficiaire à exporter des armes, et qu'à ce titre, elles entrent dans le champ d'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ce qui est de nature à renforcer le contrôle juridictionnel consacré par les articles 159 et 161 de la Constitution. Elles font valoir que les licences d'armes ne sont pas dispensées de motivation par l'article 4 de cette loi parce que l'indication des motifs de l'octroi des licences ne serait susceptible ni de compromettre la sécurité extérieure de l'État, ni de porter atteinte à l'ordre public, ni de violer le droit au respect de la vie privée, ni de constituer une violation des dispositions en matière de secret professionnel, ces circonstances devant s'interpréter de manière restrictive comme le relève la doctrine. Elles considèrent qu'une éventuelle dispense de motivation formelle ne servirait que l'intérêt de la partie adverse, combiné à celui du bénéficiaire et à celui de l'Arabie saoudite, à ne pas s'exposer au contrôle juridictionnel et ce au mépris du droit de pouvoir prendre connaissance des motifs d'une décision administrative dans l'acte lui-même qui doit être garanti non seulement à l'égard des demandeurs de licences, mais également pour tous les tiers intéressés par ces licences.

Elles relèvent que l'article 6.2 du Traité sur le commerce des armes interdit, de manière absolue, les transferts d'armes par lequel l'État Partie violerait ses obligations internationales et donc, notamment, lorsque l'exportation méconnaîtrait l'obligation consacrée par l'article 1<sup>er</sup> commun des quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 « de faire respecter » « en toutes circonstances » le droit international humanitaire, ou celle de faire respecter les droits de l'homme conformément, entre autres, à la Charte des Nations Unies et à la Déclaration universelle des droits de l'homme. Elles soulignent que les obligations de respecter et faire respecter le droit international humanitaire revêtent un caractère coutumier, comme l'a affirmé la Cour internationale de Justice, dans son arrêt du 27 juin 1986 sur l'affaire concernant des activités militaires et paramilitaires au

Nicaragua et contre celui-ci. Elles considèrent que l'obligation de faire respecter les droits de l'homme est tout aussi absolue, qu'elle est notamment consacrée par les articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies et doit être combinée au principe général du droit international selon lequel l'action des sujets de droit international doit être fondée sur des « considérations élémentaires d'humanité ». Elles font valoir que l'obligation de faire respecter le droit international humanitaire revêt une dimension externe qui consiste à faire respecter les Conventions de Genève du 12 août 1949 par d'autres parties à un conflit, ce qui implique que les États, qu'ils soient neutres, alliés ou ennemis, doivent faire tout ce qui est raisonnablement en leur pouvoir afin de faire respecter ces conventions par d'autres États parties à un conflit. Après avoir rappelé que, selon le commentaire du Comité international de la Croix-Rouge, l'article 1<sup>er</sup> de ces conventions « exige que les Hautes Parties contractantes s'abstiennent de transférer des armes si l'on peut s'attendre, sur la base de faits ou de la connaissance de tendances, actuelles ou passées, à ce que ces armes puissent être utilisées pour violer les Conventions », elles soutiennent que les auteurs de ce commentaire ajoutent une condition tenant au risque que les armes livrées puissent être utilisées pour violer la Convention, alors que le simple fait de continuer à alimenter en armement un État qui se rend coupable de violations graves et répétées du droit international humanitaire constitue, selon elle, une mesure de soutien à cet État incompatible avec les obligations négatives de l'article 1<sup>er</sup>. Elles estiment que l'interprétation du Comité international de la Croix-Rouge doit être écartée pour ce qui concerne les États Parties au Traité sur le commerce des armes puisque l'article 6.2 de ce Traité renforce l'exigence de ne pas transférer des armes si ce transfert méconnaît l'obligation de respecter et de faire respecter le droit international humanitaire.

Elles indiquent que, non seulement, cette obligation de faire respecter le droit international humanitaire est rappelée, dans le préambule du traité précité, au titre des principes que les États Parties affirment vouloir résolument respecter, mais surtout, que l'article 6.2 a, selon elles, un contenu autonome par rapport à l'article 6.3 qui, lui, prohibe tout transfert d'armes lorsque l'État a la connaissance de ce que les armes à exporter pourraient servir à commettre, notamment, des crimes contre l'humanité, des violations graves des Conventions de Genève de 1949, des attaques dirigées contre des civils ou des biens de caractère civil et protégés comme tels, ou d'autres crimes de guerre tels que définis par des accords internationaux auxquels il est partie. Elles font valoir qu'il convient ainsi de distinguer les deux hypothèses de prohibition et que celle consacrée par l'article 6.2, visée au moyen, n'exige pas l'appréciation d'un risque que le matériel concerné soit directement utilisé dans la commission de faits constitutifs de violation du droit international humanitaire. Elles critiquent la différence faite par la partie adverse entre les produits destinés à

« l'aviation militaire saoudienne, dont les interventions au Yémen ont été fréquentes » et les produits « destinés à la garde royale et la garde nationale [qui n'auraient] donc pas pour finalité à servir à l'extérieur des frontières du pays ».

Elles ajoutent que la poursuite des exportations d'armes, dans le contexte factuel établi par les instances et organisations internationales, est par ailleurs contraire aux obligations positives des États tiers qui « doivent prendre les mesures proactives pour faire cesser les violations et faire respecter les Conventions par une partie au conflit qui commet de telles violations, notamment en usant de leur influence sur cette partie ».

Elles considèrent qu'au contentieux objectif, l'appréciation de l'effet direct d'une norme de droit international doit s'apprécier d'une manière différente qu'au contentieux des droits subjectifs et qu'il convient dans ce cas de parler de l'invocabilité de la norme supérieure, plutôt que de son effet direct, afin d'éviter toute confusion. Elle soutient que dans la logique propre au contentieux objectif, qui est celle d'une technique de résolution d'un conflit de normes, la primauté profite à la règle de droit international, même dépourvue d'effet direct. Selon elles, l'appréciation du caractère suffisamment clair et précis de la norme de droit international diffère de celle qui doit être mise en œuvre pour établir que la norme examinée confère des droits subjectifs. Au contentieux objectif, elles indiquent qu'il suffit pour l'appliquer que la règle de droit international présente une précision suffisante pour permettre un contrôle de conformité respectueux du principe de la séparation des pouvoirs. Elles en concluent que l'article 6.2 du traité précité renferme bien une obligation suffisamment claire et précise pour permettre au Conseil d'État d'exercer un tel contrôle.

Elles soutiennent que « les accords internationaux pertinents » auxquels fait référence cette disposition ne peuvent s'interpréter de manière restrictive, et incluent tant les Conventions de Genève que la Charte des Nations Unies. Elles se fondent à cet égard sur un « Avis sur la légalité internationale des transferts d'armes vers l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis et les membres de la coalition militairement impliqués au Yémen » rédigé par des auteurs de doctrine ainsi que sur l'effet direct attaché à l'article 6 du traité qui a été reconnu par le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles ainsi que par la Cour d'appel de Bruxelles dans le cadre de la procédure en référé introduite par les parties requérantes visant à enjoindre à l'État belge de refuser pendant une durée de six mois toute autorisation d'exporter vers l'Arabie saoudite.



Dans une première branche, elles indiquent que l'article 6.2 du Traité sur le commerce des armes implique qu'un État Partie qui fournit des armes à un État qui se rend coupable de violations graves et répétées du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme doit cesser de l'approvisionner, comme moyen d'influence. Elles soulignent qu'en l'espèce, les justifications apportées par la partie adverse pour justifier l'approvisionnement en armement de la garde nationale et de la garde royale sont identiques à celles déjà apportées en 2017 et contraires aux différentes résolutions des parlements européen et fédéral, ainsi qu'à l'avis du conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement du 24 mai 2018. Elles allèguent qu'aucune mesure concrète n'a été prise pour faire respecter le droit international humanitaire et les droits de l'homme et ce alors même que l'évolution de la situation en ce qui concerne le respect des droits de l'homme en Arabie saoudite et au Yémen, nécessitait une réaction au regard des obligations internationales des États tiers, dont la Belgique, visées au moyen. Elles en concluent qu'eu égard à la connaissance des faits et à l'absence d'évolution, l'article 6.2 du traité précité, qui repose sur l'engagement d'agir résolument conformément à l'obligation de respecter et faire respecter le droit international humanitaire et les droits de l'homme, combiné au but de ce traité d' « instituer les normes communes les plus strictes possibles » « afin de contribuer à la paix, la sécurité et la stabilité internationales et régionales, réduire la souffrance humaine [et] promouvoir [...] l'action responsable des États Parties dans le commerce international des armes classiques » interdit clairement aux États Parties d'autoriser le transfert d'armes vers un État qui dirige une coalition qui non seulement se rend coupable d'exactions et violations graves et répétées du droit international humanitaire, d'ailleurs incriminées par le Code pénal, mais refuse d'enquêter sur ces faits lorsque la communauté des Nations lui fait part de ses préoccupations et poursuit ses exactions. Selon elles, l'obligation de faire respecter les droits de l'homme implique la même interdiction.

Dans une seconde branche, à titre subsidiaire, les requérantes font valoir que les actes attaqués devaient être pourvus d'une motivation formelle montrant que la partie adverse a procédé à un examen minutieux et exact de la situation en Arabie saoudite en matière de droits de l'homme, ainsi que de son implication en matière de terrorisme et dans les violations graves du droit humanitaire au Yémen, qu'elle a effectivement confronté cette situation à l'hypothèse d'interdiction absolue de l'article 6.2 du traité précité et qu'au terme de cet examen, elle a pu considérer qu'elle ne se trouvait pas dans une hypothèse où sa compétence de refuser la licence était liée et qu'elle pouvait autoriser les exportations sans porter atteinte à son obligation de faire respecter le droit international humanitaire et les droits de l'homme. Elle soutient que la partie adverse a limité son examen à la question de

l'utilisateur final (à savoir l'aviation militaire, la garde royale ou la garde nationale d'Arabie saoudite) des produits autorisés à l'exportation sans avoir égard à son obligation de faire respecter les droits de l'homme et le droit international humanitaire, en refusant de continuer à alimenter un régime qui commet des exactions. Elle critique l'absence présumée de toute motivation formelle par laquelle la partie adverse justifierait l'adéquation de ses décisions avec cette obligation.

## VII.2. *Appréciation*

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

« Les articles 1<sup>er</sup> et 6 du Traité sur le commerce des armes, fait à New York le 2 avril 2013, disposent ce qui suit :

“Article 1<sup>er</sup>

Objet et but

Le présent Traité a pour objet ce qui suit :

– Instituer les normes communes les plus strictes possibles aux fins de réglementer ou d'améliorer la réglementation du commerce international d'armes classiques;

– Prévenir et éliminer le commerce illicite d'armes classiques et empêcher le détournement de ces armes;

afin de :

– Contribuer à la paix, la sécurité et la stabilité internationales et régionales;

– Réduire la souffrance humaine;

– Promouvoir la coopération, la transparence et l'action responsable des États Parties dans le commerce international des armes classiques et bâtir ainsi la confiance entre ces États.

Article 6

Interdictions

1. Aucun État Partie ne doit autoriser le transfert d'armes classiques visées par l'article 2 (1) ou de tout autre bien visé par les articles 3 ou 4 qui violerait ses obligations résultant de mesures prises par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, en particulier les embargos sur les armes.

2. Aucun État Partie ne doit autoriser le transfert d'armes classiques visées par l'article 2 (1) ou de tout autre bien visé par les articles 3 ou 4 qui violerait ses obligations internationales, résultant des accords internationaux pertinents auxquels il est partie, en particulier celles relatives au transfert international ou au trafic illicite d'armes classiques.

3. Aucun État Partie ne doit autoriser le transfert d'armes classiques visées par l'article 2 (1) ou de tout autre bien visé par les articles 3 ou 4 s'il a connaissance, au moment où l'autorisation est demandée, que ces armes ou ces biens pourraient servir à commettre un génocide, des crimes contre l'humanité, des violations graves des Conventions de Genève de 1949, des attaques dirigées contre des civils ou des biens de caractère civil et protégés comme tels, ou d'autres crimes de guerre tels que définis par des accords internationaux auxquels il est partie”.

L'article 1<sup>er</sup> commun aux quatre conventions signées à Genève le 12 août 1949, respectivement relatives à l'amélioration du sort des blessés et malades dans les forces armées en campagne, à l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer, au traitement des prisonniers de guerre et à la protection des personnes civiles en temps de guerre, dispose ce qui suit :

“Les Hautes Parties contractantes s’engagent à respecter et à faire respecter la présente Convention en toutes circonstances”.

Une disposition internationale peut être considérée comme étant d’effet direct lorsque cette disposition comporte une obligation claire et précise qui n’est subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l’intervention d’aucun acte ultérieur.

L’article 6.2 du Traité sur le commerce des armes ne vise pas toutes les obligations internationales de l’État belge mais uniquement celles “résultant des accords internationaux pertinents auxquels il est partie, en particulier celles relatives au transfert international ou au trafic illicite d’armes classiques”. Les “violations graves des Conventions de Genève de 1949” étant visées expressément à l’article 6.3 du traité, il n’apparaît pas, *prima facie*, que ces conventions doivent être considérées implicitement comme des “accords internationaux pertinents” au sens de l’article 6.2 qui vise plutôt les conventions portant spécifiquement sur le transfert d’armes. Il en résulte que l’article 6.2 du Traité sur le commerce des armes ne renferme aucune obligation suffisamment claire et précise pour régir directement la situation juridique de particuliers, sans autre précision ou clarification et qu’il ne peut par conséquent se voir reconnaître un effet direct ».

Sans qu’il soit nécessaire à ce stade de déterminer si un effet direct plus large peut être reconnu à une norme internationale dans le cadre d’un contentieux objectif, il convient d’observer que dans le cadre de la procédure en suspension instaurée par l’article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d’État, examiner la condition de moyens sérieux consiste, en référé, à décider si au moins un moyen invoqué dans la requête a l’apparence de la recevabilité et du fondement, c’est-à-dire qu’il ébranle la présomption de légalité qui s’attache à l’acte de l’administration.

L’interprétation de l’article 6.2 du Traité sur le commerce des armes préconisée par les parties requérantes ne résulte pas d’un texte clair ni d’un arrêt d’une juridiction internationale. Par ailleurs, de l’aveu même des parties requérantes, leur thèse n’est pas conforme au commentaire des conventions de Genève par le comité international de la Croix-Rouge.

Par ailleurs, les actions en référé introduites devant les juridictions de l’ordre judiciaire par les parties requérantes ont été rejetées tant en première instance qu’en degré d’appel en manière telle qu’il n’est pas établi que ces juridictions consacraient leur interprétation de cette disposition du traité précité.

Dans ces circonstances, il n’y a pas lieu, à ce stade de la procédure, de s’écarter de ce qui a été jugé par l’arrêt n° 247.259 du 9 mars 2020 et le premier moyen n’est sérieux en aucune de ses branches.

## VIII. Deuxième moyen

### VIII.1. Thèse des parties requérantes

Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 1<sup>er</sup> et 6.3 du Traité sur le commerce des armes, ratifié par la Belgique le 3 juin 2014, 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 ou de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans une première branche, les parties requérantes rappellent que l'article 6.3 du traité précité, auquel un effet direct a été reconnu, consacre l'interdiction absolue pour un État de transférer des armes « s'il a connaissance, lors de l'autorisation, que ces armes ou ces biens pourraient servir à commettre un génocide, des crimes contre l'humanité, des violations graves des Conventions de Genève de 1949, des attaques dirigées contre des civils ou des biens de caractère civil et protégés comme tels, ou d'autres crimes de guerre tels que définis par des accords internationaux auxquels il est partie ». Elles relèvent que l'emploi par cette disposition des mots « pourraient servir à » implique nécessairement que la simple potentialité que les armes puissent servir à commettre des faits incriminés suffit pour que l'interdiction s'impose. Elles indiquent avoir appris par l'arrêt n° 247.259 du 9 mars 2020 que la commission d'avis, dans ses avis négatifs des 14 mai, 25 juin, 25 septembre, 4 novembre et 19 décembre 2019, exposait que « dans les conditions actuelles, le risque que les armes soient utilisées à des fins non désirées dans le cadre de la guerre au Yémen reste important en raison de l'implication de la Garde nationale dans le conflit ». Elles ajoutent que l'arrêt précité rapporte les éléments suivants :

« Ces avis indiquent encore que la Garde nationale est une unité militaire qui ne fait pas partie de l'armée saoudienne et qui est destinée à la protection des frontières, des sites et des infrastructures stratégiques. Cette unité a été mise sous la direction du prince héritier Mohammed ben Salmane en novembre 2017 et elle n'est, en principe, pas destinée à des opérations militaires en dehors du pays. Selon ces avis, elle est toutefois intervenue au Bahreïn, à la demande des autorités de celui-ci, et en accord avec le Conseil de Coopération du Golfe (CCG), dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre et elle a été vue au Yémen, en 2018, conformément à l'ordre qui lui a été donné par le Roi d'Arabie saoudite Salmane, en avril 2015, de prendre part à la campagne menée par l'Arabie saoudite au Yémen, en appui à la force aérienne et aux forces terrestres. Ces avis ajoutent que si la Garde royale est une unité spéciale destinée à la protection de la maison royale, composée de bataillons basés à Riyad qui dépendent directement du Roi d'Arabie, des véhicules canadiens de la firme GDLS (*General Dynamics Land Systems*), en principe destinés à cette unité, ont été aperçus au Yémen dans la province de Hajjah et le matériel fourni par *CMI Defence* monté sur des véhicules 8x8 (LAV) de GDLS, pourrait dès lors être utilisé au Yémen ».

Elles estiment qu'en l'espèce, au vu des informations à disposition de la communauté internationale, de la Belgique et en particulier de la Région wallonne et au vu des éléments avancés par la commission d'avis dans ses avis négatifs précités, il ne fait aucun doute que la partie adverse a connaissance que les biens exportés pourraient servir à commettre l'un des actes illicites énoncés par l'article 6.3 du traité précité, ce qui aurait dû entraîner un refus des licences demandées.

Dans une seconde branche, elles font valoir que la motivation formelle des actes attaqués devrait faire apparaître que la commission d'avis et à sa suite la partie adverse ont procédé à un examen minutieux et exact de la situation en Arabie saoudite en matière de droits de l'homme, de son implication en matière de terrorisme et dans les violations graves du droit humanitaire au Yémen, des enquêtes rapportant l'implication de la Garde nationale dans le conflit au Yémen, de la possibilité que les armes tombent entre les mains de rebelles houthistes comme cela est déjà arrivé par le passé, ainsi que de l'information selon laquelle du matériel en principe destiné à la Garde royale a été aperçu et utilisé au Yémen, qu'elles ont effectivement confronté cette situation à l'hypothèse d'interdiction absolue de l'article 6.3 du traité, qu'au terme de cet examen elles ont pu considérer qu'elles ne se trouvaient pas dans une hypothèse où la compétence de refuser la licence était liée en ce que, en l'espèce, il n'existerait aucune possibilité que les armes soient utilisées pour commettre des crimes contre l'humanité, des violations graves des Conventions de Genève, des attaques dirigées contre des civils ou toute autre violation du droit international humanitaire. Elles ajoutent que dans l'hypothèse où la commission d'avis aurait modifié son appréciation ou ne rapporterait plus les éléments présents dans ses avis négatifs antérieurs, il conviendrait d'examiner si ce revirement d'attitude par rapport à son appréciation antérieure a fait l'objet d'une motivation spécifique. Dans ce cas, la motivation des nouveaux avis de la commission devrait clairement faire apparaître que la situation a évolué positivement et de manière significative depuis décembre 2019, qu'il existe des éléments nouveaux fiables écartant tout risque que les armes belges puissent être utilisées dans le cadre du conflit au Yémen ou qu'elles ne tombent entre les mains de rebelles houthistes comme cela est déjà arrivé par le passé et pourquoi les informations selon lesquelles des véhicules canadiens de la firme GDLS – montés avec des pièces fournies par *CMI Defence* – en principe destinés à la Garde royale ont été aperçus au Yémen ne seraient soudainement plus considérées comme probantes. Les parties requérantes doutent que la motivation formelle éventuelle de ces avis ou celle des actes attaqués puissent remplir ces conditions.

## VIII.2. *Appréciation*

L'interdiction formulée à l'égard des États parties par l'article 6.3 du Traité sur le commerce des armes semble, *prima facie*, suffisamment précise pour qu'un effet direct puisse lui être reconnu.

Après le retrait des licences suspendues par l'arrêt 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 prévus par l'article 14 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 et notamment le deuxième qui concerne le respect des droits de l'homme dans le pays de destination finale et le respect du droit humanitaire international par ce pays.

Cette commission considère que la Garde royale n'est pas engagée dans les combats au Yémen et qu'elle ne prend pas part aux atrocités qui s'y commettent. Selon elle, les éléments relevés en ce qui concerne les violations du droit humanitaire en temps de guerre ne concernent pas la Garde royale. Elle ajoute que la technologie sophistiquée du matériel exclut le risque manifeste de son usage par les rebelles Houthis, car d'une part, ils devraient aller le chercher à Ryad, et d'autre part cet usage requiert une formation technologique de base suffisante et une formation spécifique sur le matériel, laquelle dure de 18 à 24 mois et n'a pas encore débuté. Il lui paraît donc très peu probable que la technologie ou les équipements militaires dont l'exportation est envisagée servent à commettre des violations graves du droit humanitaire international. Elle se fonde à cet égard sur un jugement de la Cour fédérale du Canada dans sa décision du 24 janvier 2017. Dans l'examen du quatrième critère, elle relève que rien ne permet d'affirmer avec vraisemblance que « des véhicules canadiens de la firme GDLS (*General Dynamics Land Systems*) semblent avoir été vus au Yémen dans la province de Hajjah » parce que cette information ne se fonde que sur une vidéo dont l'origine est inconnue. Elle en conclut que le risque que les fournitures exportées soient utilisées dans le cadre du conflit au Yémen est minime parce que le destinataire est la Garde royale qui n'est, en principe, pas impliquée dans le conflit, contrairement à la Garde nationale, qui protège les frontières notamment contre les incursions houthies.

Cet avis est accompagné d'une note de minorité qui constate notamment un décalage entre le nombre élevé de véhicules (sur lesquels des tourelles de la société *CMI Defence* ont été et devraient être montées) et la taille de la Garde royale. Elle estime que la probabilité que le destinataire final ne soit pas la Garde royale est

extrêmement élevée et qu'il existe des informations selon lesquelles des véhicules similaires sont employés par la Garde nationale.

La motivation formelle des actes attaqués, après avoir rappelé le contenu de l'avis favorable de la commission, ajoute qu'il est fait référence, au sujet d'une éventuelle implication des véhicules destinés à la Garde royale, à deux articles parus, d'une part, dans le « *National observer* » du 30 novembre 2018 et, d'autre part, sur le site internet « *Vice News* » le 20 décembre 2016. Or, selon cette motivation, il est impossible d'établir que les photographies publiées dans l'article précité du « *National observer* » auraient été prises au Yémen (la légende de la première photo publiée dans cet article précise d'ailleurs que la photographie a été prise en Afghanistan et le char GDLS qui y est présenté n'est pas équipé d'une tourelle fabriquée par *CMI Defence*). En outre, il est encore relevé que cet article précise qu'il s'agirait de blindés de la Garde nationale saoudienne et n'affirme aucunement que la Garde royale serait impliquée dans le conflit au Yémen. Concernant l'article publié sur le site internet de « *Vice News* » en décembre 2016, la motivation des actes attaqués constate qu'il fait principalement état d'une procédure introduite devant les juridictions canadiennes à l'encontre des licences d'exportation octroyées par le Canada à GDLS qui, depuis lors, a été définitivement rejetée.

La motivation formelle entend également rencontrer les critiques formulées dans la note de minorité qui serait fondée sur des informations obsolètes au sujet du nombre de membres de la Garde royale. Selon les actes attaqués, le nombre de véhicule et leur équipement est spécialement adapté pour remplir une fonction de protection de la famille royale et des sites stratégiques. La taille de ces véhicules implique qu'ils ne sont pas conçus pour des conditions géographiques montagneuses ou difficiles, mais pour être déployés de manière optimale en milieu urbain, conformément au mandat de la Garde royale qui est de protéger la famille royale. Il est rappelé à cet égard que la Garde royale a pour mission de protéger les membres de la famille royale saoudienne (15.000 personnes), les lieux lui appartenant et les lieux saints et qu'il n'existe aucun élément qui démontrerait une quelconque implication de la Garde royale dans des actions de répression interne en Arabie saoudite ou à la frontière avec le Yémen.

Il en résulte que la partie adverse a concrètement examiné le risque que la technologie et les équipements militaires dont l'exportation est autorisée puissent servir à commettre un génocide, des crimes contre l'humanité, des violations graves des Conventions de Genève de 1949, des attaques dirigées contre des civils ou des biens de caractère civil et protégés comme tels, ou d'autres crimes de guerre tels que définis par des accords internationaux auxquels elle est partie.

Il n'est pas démontré que la Garde royale saoudienne participerait à une répression interne ou qu'elle participerait à des opérations en dehors du territoire national et la question d'un éventuel détournement des véhicules qui lui sont destinés est spécialement abordée dans la motivation formelle des actes attaqués.

Le deuxième moyen n'est sérieux en aucune de ses branches.

## *IX. Troisième moyen*

### *IX.1. Thèse des parties requérantes*

Le troisième moyen est pris de la violation des articles 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, al. 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, 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<sup>er</sup>, al. 2, 2., b), 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, § 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 référence au guide d'utilisation qui indique à cet égard que « 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 ».

Dans une première branche, elles font valoir qu'en autorisant la livraison d'armes à l'Arabie saoudite, les actes attaqués violent l'interdiction prévue par le deuxième critère visé à l'article 14, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 2., compte tenu du risque manifeste que les armes livrées servent à la répression interne, des indications, à l'égard du pays destinataire, que l'exportation y contribuera à une violation flagrante des droits de l'homme, du devoir de prudence qui lui est imposé par le *littera* b) et du risque manifeste que ces armes servent à commettre des violations graves du droit humanitaire international. Elles estiment que le quatrième critère visé à l'article 14, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 4., est également méconnu, compte tenu du risque manifeste que l'Arabie saoudite utilise les armes livrées de manière agressive contre un autre pays, en raison du conflit armé contre le Yémen et du comportement de l'Arabie saoudite à l'égard de la communauté internationale.

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.

Dans une troisième branche, elles soutiennent que la partie adverse n'a pu arriver à la conclusion selon laquelle l'analyse de la situation au regard des critères 2, 4 et 6 du décret précité n'aboutirait pas au constat d'illégalité de toute exportation d'armes vers l'Arabie saoudite sans commettre une erreur manifeste d'appréciation, et ce d'autant plus qu'un devoir de prudence est imposé en ce qui concerne le deuxième critère lorsqu'est concerné 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 le Conseil de l'Europe.

### *IX.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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, 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 ».

Ainsi qu'il a déjà été exposé à l'occasion de l'examen du deuxième moyen, les actes attaqués n'encourent pas la même critique que celles jugée sérieuse par l'arrêt précité puisque la question des véhicules similaires à ceux de la Garde royale qui auraient été aperçus au Yémen est spécifiquement abordée dans la motivation formelle. Les actes attaqués comportent bien une motivation formelle relative au deuxième critère prévu par l'article 14 du décret du 21 juin 2012, précité.

En ce qui concerne le quatrième critère, la motivation formelle relève, pour les motifs déjà exposés lors de l'examen du deuxième critère, qu'il n'existe pas de risque manifeste que le destinataire envisagé, à savoir la Garde royale, utilise la technologie ou les équipements militaires dont l'exportation est envisagée de manière agressive contre un autre pays ou pour faire valoir par la force une revendication territoriale. Elle ajoute qu'il n'existe par ailleurs aucune revendication territoriale que l'Arabie saoudite ferait valoir à l'égard d'un autre pays et qu'elle

n'est pas en guerre contre le Yémen mais intervient légalement, à l'appel du président en exil reconnu par la communauté internationale.

En ce qui concerne le sixième critère, la commission d'avis a jugé que le risque que les présentes fournitures soient montées sur des véhicules qui seraient utilisés à d'autres fins que celles prévues, à savoir la protection de la famille royale par la Garde royale, est minime. La motivation des actes attaqués ajoute plusieurs considérations à cet égard et notamment que l'Arabie saoudite est un allié politique et militaire de l'Occident qui soutient les efforts internationaux pour contrer l'État islamique en Irak et en Syrie et que ce pays constitue encore à ce jour le principal rempart contre les tentatives de l'Iran d'étendre son influence dans la région par alliés interposés en Syrie, au Liban et au Yémen alors que les ambitions nucléaires de l'Iran constituent une menace pour la région et la sécurité internationale dans son ensemble. Elle souligne également que ce pays participe activement à la lutte contre le terrorisme et que même s'il n'est pas encore signataire du Traité sur le commerce des armes, il est partie au Traité de non-prolifération, à la Convention sur l'interdiction des armes chimiques, à la Convention sur l'interdiction des armes biologiques et à la Convention sur certaines armes conventionnelles.

Il en résulte que les actes attaqués sont pourvus d'une motivation formelle relative aux différents critères prévus par l'article 14 du décret du 21 juin 2012, précité et notamment le deuxième, le quatrième et le sixième. Compte tenu du pouvoir d'appréciation qui doit être reconnu à l'administration, il n'apparaît pas, à ce stade la procédure, que les actes attaqués seraient entachés d'une erreur manifeste d'appréciation.

Le troisième moyen n'est sérieux en aucune de ses branches.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1<sup>er</sup>, 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 fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

**Article 1<sup>er</sup>.**

La requête en intervention introduite par la société anonyme *CMI Defence* est accueillie.

**Article 2.**

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

**Article 3.**

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

**Article 4.**

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

**Article 5.**

Conformément à l'article 3, § 1<sup>er</sup>, 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.

**Article 6.**

Les parties requérantes supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 600 euros et la contribution de 20 euros.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

Ainsi prononcé le 7 août 2020 par la VI<sup>e</sup> 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