

A.231.276/XV-4495

Requête en annulation

POUR : **1. la LIGUE DES DROITS HUMAINS**, association sans but lucratif, représentée par son conseil d'administration, inscrite à la BCE sous le numéro 410.105.805, dont le siège est sis à 1000 Bruxelles, rue du Boulet, 22,

2. la COORDINATION NATIONALE D'ACTION POUR LA PAIX ET LA DEMOCRATIE, en abrégé CNAPD, association sans but lucratif, inscrite à la BCE sous le numéro 0467.256.918, dont le siège social est établi à 1210 Saint-Jossetten-Noode, chaussée de Haecht, 51,

3. FORUM VOOR VREDESACTIE, en abrégé VREDESACTIE, association sans but lucratif représentée par son conseil d'administration, inscrite à la BCE sous le numéro 418.539.459, dont le siège social est établi à 1050 Ixelles, rue Van Elewijck, 35,

requérantes,

ayant pour conseil Me **Vincent LETELLIER**, avocat à 1030 Bruxelles, rue Vanderlinden, 35, au cabinet duquel il est fait élection de domicile (courriel : v.letellier@res-publica.be),

CONTRE : **le Ministre Président de la Région wallonne**, dont le cabinet est établi à 5100 Namur (Jambes), rue Mazy, 25-27,

partie adverse,

A Monsieur le Premier Président, Mesdames et Messieurs les Présidents et Conseillers qui composent le Conseil d'Etat,

Par la présente requête, les requérantes ont l'honneur de solliciter l'annulation des décisions prises le 8 juillet 2020 par le Ministre-Président de la Région wallonne de délivrer les licences n°2208/031132, n°2208/031133, n°2208/0311130 et n°2208/0311131 en vue de l'exportation d'armes vers le Royaume d'Arabie saoudite de catégorie ML 1 (« Armes à canon lisse d'un calibre inférieur à 20 mm, autres armes et armes automatiques d'un calibre inférieur ou égal à 12,7 mm (calibre 0,50 pouce) et accessoires, et leurs composants spécialement conçus »).

TABLE DES MATIÈRES

1. FAITS ET RÉTROACTES

1.1. Situation en Arabie saoudite et au Yémen

- 1.1.1. *La situation interne en Arabie saoudite*
- 1.1.2. *La situation au Yémen et l'implication de l'Arabie saoudite*
- 1.1.3. *Politique de la Belgique à l'égard de l'Arabie saoudite*

1.2. Rétroactes des différentes procédures

- 1.2.1. *Première procédure devant le Conseil d'état – licences du 18 octobre 2017*
- 1.2.2. *Procédure devant le juge des référés – accès à l'information*
- 1.2.3. *Procédure devant le juge des référés – injonction aux douanes*
- 1.2.4. *Deuxième procédure devant le Conseil d'état – licences des 9, 17, 20 et 29 décembre 2019*
- 1.2.5. *Procédure introduite par la présente requête*

2. QUANT À L'INTERET AU RECOURS

3. RECEVABILITÉ DU RECOURS À OBJETS MULTIPLES

4. URGENCE

5. RECOURS À LA PROCÉDURE D'EXTRÊME URGENCE

6. LES MOYENS

6.1. Premier moyen

- 6.1.1. *Les décisions attaquées sont soumises à l'obligation générale de motivation formelle consacrée par la loi du 29 juillet 1991*
- 6.1.2. *Le premier critère de la position commune 2008/944/PESC, l'article 6.2 du TCA combiné aux articles 1^{er} des Conventions de Genève de 1949 et aux articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies*
- 6.1.3. *L'invocabilité de l'article 6.2 du TCA combiné aux articles 1^{er} des Conventions de Genève de 1949 et aux articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies au contentieux objectif*
- 6.1.4. *Application*
 - Première branche
 - Deuxième branche

6.2. Deuxième moyen

- 6.2.1. *L'invocabilité de l'article 6.3 du TCA au contentieux objectif*
- 6.2.2. *Application*
 - Première branche
 - Deuxième branche

6.3. Troisième moyen

- Première branche
- Deuxième branche
- Troisième branche

1. FAITS ET RETROACTES

1. La présente procédure s'inscrit dans le cadre des actions menées de manière continue depuis 2017 par les requérantes et d'autres ONG nationales et internationales, visant à faire cesser les exportations d'armes vers l'Arabie Saoudite.

Ces actions sont justifiées par la situation interne en Arabie Saoudite ainsi que par l'implication de cet Etat dans la guerre au Yémen qui est à l'origine de la pire crise humanitaire au monde selon plusieurs organisations internationales.

1.1. SITUATION EN ARABIE SAOUDITE ET AU YÉMEN

1.1.1. LA SITUATION INTERNE EN ARABIE SAOUDITE

2. L'Arabie Saoudite est un pays connu pour la violence de son régime à l'égard des immigrants, des opposants politiques, des femmes et des détenus. La torture est systématiquement pratiquée. Les libertés de pensée, d'expression, de manifestation et d'association y sont inexistantes.

Selon « *The Economist Group* », en 2019, l'Arabie Saoudite se classe 159^{ème}, concernant l'indice de démocratie, sur une liste de 167 pays. L'Arabie Saoudite est donc classifiée comme « régime autoritaire »¹.

Régulièrement, différentes organisations non gouvernementales internationalement reconnues et divers organismes publics publient des rapports faisant état de la situation en Arabie Saoudite et notamment de son comportement au regard du droit international et des droits fondamentaux.

3. Ainsi, le dernier rapport mondial 2019 de Human Rights Watch² sur la situation en Arabie Saoudite relate notamment que, en 2018, les autorités saoudiennes ont encore intensifié la répression coordonnée contre les dissidents, les défenseurs des droits humains et les religieux indépendants. Le rapport souligne que l'Arabie Saoudite applique toujours la

¹ The Economist Group, *Democracy Index 2019*, disponible sur : https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=democracyindex2019.

² Human Rights Watch, *Rapport mondial 2019 sur l'Arabie Saoudite*, disponible en ligne sur : <https://www.hrw.org/fr/world-report/2019/country-chapters/325579>.

charia (loi islamique) comme loi nationale. Il apparaît que les juges condamnent de façon routinière les accusés à des peines de flagellation. Les suspects sont détenus pendant parfois des années sans examen judiciaire ni inculpation. Les aveux sont obtenus par la torture. Les travailleurs immigrés subissent des abus et une exploitation qui se rapprochent des conditions d'un travail forcé.

4. Le rapport d'Amnesty International résumant la situation en Arabie Saoudite durant la période 2017-2018 décrit la situation suivante :

« Les autorités imposaient des restrictions sévères à la liberté d'expression, d'association et de réunion. Un grand nombre de défenseurs des droits humains et de détracteurs du gouvernement ont été placés en détention. Certains ont été condamnés à de longues peines d'emprisonnement à l'issue de procès inévitables. Plusieurs militants chiites ont été exécutés, et de nombreux autres ont été condamnés à mort après avoir été jugés par le Tribunal pénal spécial dans le cadre d'une procédure d'une iniquité flagrante. La torture et les mauvais traitements en détention restaient monnaie courante. Des réformes limitées sont intervenues, mais les femmes étaient toujours en butte à une discrimination systémique, dans la législation et dans la pratique ; elles n'étaient pas suffisamment protégées contre les violences, sexuelles et autres. Les autorités ont eu recours très fréquemment à la peine de mort et ont procédé à des dizaines d'exécutions. La coalition dirigée par l'Arabie saoudite a commis cette année encore de graves violations du droit international au Yémen »³.

5. La **discrimination à l'égard des femmes** est un problème majeur au sein de l'Etat.

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes de l'ONU a publié le 14 mars 2018 ses observations finales concernant le rapport périodique de l'Arabie Saoudite. Le Comité se déclare *« préoccupé par la persistance des lois discriminatoires en vigueur dans l'Etat partie, en particulier en ce qui concerne les dispositions légales portant sur la situation personnelle, le code de l'état civil, le code du travail, la loi sur la nationalité et le système de tutelle masculine, qui soumet l'exercice de la plupart des droits des femmes au titre de la Convention à l'autorisation d'un tuteur masculin »*⁴. Le Comité exprime également sa plus vive préoccupation concernant :

« a) La forte prévalence de la violence sexiste à l'égard des femmes, en particulier la violence familiale et sexuelle, et le fait que ce phénomène reste largement méconnu et non étudié ;

³ Amnesty International, *Rapport 2017-2018 sur l'Arabie Saoudite*, disponible en ligne sur : <https://www.amnesty.org/fr/countries/middle-east-and-north-africa/saudi-arabia/>.

⁴ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *observations finales concernant le rapport valant troisième et quatrième rapports périodiques de l'Arabie Saoudite*, 14 mars 2018, CEDAW/C/SAU/CO/3-4, p. 4, disponible en ligne sur <https://www.ohchr.org/FR/Countries/MENARRegion/Pages/SAIndex.aspx>.

- b) *La non-criminalisation du viol, y compris le viol conjugal, la violence sexuelle, le harcèlement sexuel et la violence économique, dans la Loi sur la protection contre les mauvais traitements ;*
- c) *L'absence d'une législation globale qui incrimine toutes les formes de violence à l'égard des femmes ;*
- d) *Le fait que les parents de sexe masculin peuvent tenter une action en justice à l'encontre d'une femme à charge « désobéissante » qui s'est enfuie à cause de violences familiales ;*
- e) *L'utilisation persistante par les tuteurs masculins de la violence physique pour punir les femmes et les enfants placés sous leur tutelle ;*
- f) *Le fait que les policiers exigent parfois des femmes qui veulent déposer une plainte qu'elles soient accompagnées ou représentées par un tuteur masculin ou un autre parent de sexe masculin ;*
- g) *La faible proportion d'auteurs d'actes de violence sexiste à l'égard des femmes qui sont poursuivis et reconnus coupables et la clémence des peines infligées pour ces actes ;*
- h) *Le recours fréquent à la conciliation dans les cas de violence familiale, pouvant entraîner une revictimisation, et la contrainte souvent exercée par les forces de l'ordre sur les femmes en fuite pour qu'elles retournent auprès de leurs agresseurs ;*
- i) *Le manque de services d'aide aux femmes victimes de violence sexiste et le fait qu'elles ne sont pas autorisées à quitter les foyers d'accueil gérés par l'État sans l'autorisation de leurs tuteurs masculins »⁵.*

Le 31 mai 2018, le Parlement européen a adopté une résolution sur la situation des défenseurs des droits des femmes en Arabie saoudite dans laquelle il souligne, notamment, être « *profondément préoccupé par le nombre de cas de violences sexistes en Arabie saoudite, qui reste largement sous-estimé et mal documenté et est justifié par des raisons telles que la nécessité de sanctionner les femmes sous la tutelle masculine, (...)* » et être « *consterné par l'existence du système de tutelle masculine, en vertu duquel l'autorisation d'un tuteur masculin est encore nécessaire dans un certain nombre de domaines, notamment les voyages internationaux, l'accès aux services de santé, le choix de la résidence, le mariage, la sortie des abris gérés par l'État pour les femmes victimes de violences et la sortie des centres de détention* »⁶.

6. La **discrimination envers les migrants** est également un problème majeur en Arabie saoudite.

⁵ *Ib.*, p. 8.

⁶ Résolution du Parlement européen du 31 mai 2018 sur la situation des défenseurs des droits des femmes en Arabie saoudite, 2018/2712 (RSP), disponible en ligne sur : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0232_FR.html.

Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale de l'ONU, dans ses observations du 8 juin 2018, dénonce le fait que, pour les travailleurs migrants, « *le système de parrainage existe toujours dans la pratique et que les employés concernés peuvent difficilement changer d'emploi ou mettre fin à une relation de travail et risquent d'être victimes de travail forcé et d'autres pratiques abusives (exploitation, non-paiement de salaire, confiscation du passeport, restrictions à la liberté de circulation, etc.)* ». Le Comité note également avec préoccupation « *que le droit d'association et de réunion des migrants peut être limité par la loi* ». Il s'inquiète de surcroît « *de la proportion importante de migrants détenus arbitrairement et du nombre anormalement élevé de migrants au sein de la population carcérale et parmi les personnes condamnées à mort* »⁷.

Le Comité pour l'élimination de la discrimination envers les femmes dénonce en outre :

a) Le fait que les travailleuses domestiques migrantes continuent d'être victimes d'abus économiques, de violences physiques et d'exploitation, de la confiscation de leurs passeports par leurs employeurs et de la persistance de facto du système du kafala, qui augmente encore le risque d'exploitation et complique la tâche des femmes qui veulent changer d'employeur, même quand elles sont victimes de violence ;

b) La protection limitée fournie par le Règlement relatif aux employés de maison et autres travailleurs du même type, l'exclusion des travailleurs domestiques du champ d'application du code du travail et de l'accès aux tribunaux du travail, et le fait que les travailleurs domestiques ne peuvent toujours pas changer d'employeur sans risquer d'être poursuivis pour « évasion » ;

c) Le fait que des obstacles empêchent les travailleuses domestiques migrantes d'accéder à la justice, notamment la peur d'être détenues ou expulsées pendant la durée des procédures judiciaires ;

(...)»⁸.

7. Les rapports font également état de grave **discrimination envers les minorités religieuses**⁹. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale de l'ONU note ainsi « *avec préoccupation que les minorités ethnoreligieuses rencontrent des obstacles dans l'exercice de leur droit à la liberté de religion ou de conviction, notamment qu'il leur est interdit de construire des lieux de culte ou de célébrer publiquement leur culte*. Il relève également

⁷ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies, *Observations finales concernant le rapport de l'Arabie saoudite valant quatrième à neuvième rapports périodiques*, 8 juin 2018, CERD/C/SAU/CO/4-9, §17, disponible en ligne sur : <https://www.ohchr.org/FR/Countries/MENARegion/Pages/SAIndex.aspx>.

⁸ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *observations finales concernant le rapport valant troisième et quatrième rapports périodiques de l'Arabie Saoudite*, 14 mars 2018, CEDAW/C/SAU/CO/3-4, p. 18, disponible en ligne sur : <https://www.ohchr.org/FR/Countries/MENARegion/Pages/SAIndex.aspx>.

⁹ *Ibid.*

« avec inquiétude que certaines minorités ethnoreligieuses sont victimes de discrimination en matière d'éducation, ainsi que dans l'emploi et le système de justice »¹⁰.

8. Les **droits de l'enfant** sont en outre gravement bafoués.

Le 31 octobre 2018, le Comité des droits de l'enfant publiait ses observations finales concernant le rapport soumis par l'Arabie saoudite en application du paragraphe 1 de l'article 12 du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants. Le Comité y exprime sa préoccupation notamment à l'égard du fait que l'Etat « *reste un pays de destination pour les personnes, y compris les enfants, qui sont victimes de la traite à des fins de travail forcé, de travail domestique et, dans certains cas, d'exploitation sexuelle* ». Le Comité constate que « *le nombre de cas d'exploitation sexuelle et de violences sexuelles en ligne aurait augmenté* » et dénonce « *la répression que continuent de subir les défenseurs des droits de l'homme (lesquels sont notamment arrêtés et détenus), en particulier ceux qui interviennent dans le domaine des droits de l'enfant* »¹¹.

9. La **torture et autres châtiments corporels** sont toujours couramment pratiqués. Dans ses observations finales du 8 juin 2016 concernant le rapport périodique de l'Arabie Saoudite relatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, le Comité contre la torture rapporte « *que l'État partie continue de condamner des individus à des châtiments corporels et d'imposer ce type de châtiments, notamment la flagellation et l'amputation des membres, en violation de la Convention. Le Comité constate avec préoccupation que les peines prévues par la loi de l'État partie incluent ces châtiments corporels et d'autres formes de châtiments, qui constituent des actes de torture et d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants au sens de la Convention* »¹². Le Comité constate également « *avec préoccupation que les aveux obtenus sous la contrainte sont des éléments de preuve recevables par les tribunaux* »¹³.

¹⁰ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies, *Observations finales concernant le rapport de l'Arabie saoudite valant quatrième à neuvième rapports périodiques*, 8 juin 2018, CERD/C/SAU/CO/4-9, §23.

¹¹ Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, *Observations finales concernant le rapport soumis par l'Arabie saoudite en application du paragraphe 1 de l'article 12 du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants*, 31 octobre 2018, CRC/C/OPSC/SAU/CO/1, §18-24, disponible en ligne sur : <https://www.ohchr.org/FR/Countries/MENARegion/Pages/SAIndex.aspx>.

¹² Comité contre la torture des Nations Unies, *Observations finales concernant le deuxième rapport périodique de l'Arabie Saoudite sur la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, CAT/C/SAU/CO/2, 8 juin 2016, p. 3, disponible en ligne sur : <https://www.ohchr.org/FR/Countries/MENARegion/Pages/SAIndex.aspx>.

¹³ *Ibid.*, p. 16.

10. Le 2 octobre 2018, faisant la une des médias internationaux et emportant l'opprobre mondiale, le journaliste saoudien Jamal Khashoggi est assassiné au consulat d'Arabie Saoudite à Istanbul. Entré afin d'obtenir les documents nécessaires à son mariage, le journaliste y est séquestré, torturé, assassiné et démembré par des forces spéciales saoudiennes, sur ordre du prince héritier Mohammed Ben Salmane Al-Saoud. Le Parlement européen a adopté le 22 octobre 2018 une résolution portant sur cet assassinat, dans laquelle il dénonce une fois de plus « *que le système politique et social saoudien demeure antidémocratique et discriminatoire, fait des femmes des citoyennes de seconde classe, ne permet aucune liberté de religion et de conviction, impose de graves discriminations aux nombreux travailleurs étrangers qui vivent sur son territoire et réprime sévèrement toute voix dissidente* » et « *condamne dans les termes les plus forts la disparition forcée et l'assassinat présumé fomenté par l'Etat de Jamal Khashoggi au sein du consulat d'Arabie saoudite à Istanbul, le 2 octobre 2018* »¹⁴.

11. Le 13 décembre 2018, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste en Arabie Saoudite a publié son rapport, dans lequel il formule notamment des « *recommandations cruciales au sujet des droits de l'homme, évoquant une législation outrancière en matière de lutte antiterroriste et de sécurité qui a pour but d'étouffer la dissidence, une définition trop vague du terrorisme qui sert souvent de base pour poursuivre en justice les personnes qui défendent pacifiquement les droits de l'homme et les journalistes, ainsi que la répression systématique qui s'exerce dans la province orientale, où réside la majeure partie de la population chiite* ». Il se dit en outre « *préoccupé par le nombre d'informations faisant état de procès inéquitables devant le tribunal pénal spécial, de détentions prolongées, du recours à la torture, d'aveux obtenus par la contrainte et d'un manque de transparence, et par le fait que l'Arabie saoudite n'offre pas les garanties procédurales minimales durant la détention et les interrogatoires et que ses tribunaux ont pour habitude de considérer comme ayant valeur de preuve des aveux obtenus par la contrainte, ce qui constitue selon lui un déni de justice flagrant et systématique* »¹⁵.

12. Le 23 avril 2019 encore, Amnesty International rapportait une hausse alarmante de l'application de la peine de mort en Arabie Saoudite, 37 personnes déclarées coupables

¹⁴ Résolution du Parlement européen sur le meurtre du journaliste Jamal Khashoggi au consulat d'Arabie saoudite à Istanbul, 2018/2885 (RSP), disponible en ligne sur : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2018-0498_FR.html#_part1_def4 .

¹⁵ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*, 13 décembre 2018, disponible en ligne sur : https://ap.ohchr.org/documents/dpage_f.aspx?si=A/HRC/40/52/Add.2 .

d'accusations de « terrorisme » ayant été mises à mort « *dans une frénésie d'exécutions* ». Parmi eux, un jeune homme qui n'avait pas atteint l'âge de 18 ans au moment des faits¹⁶. Le 12 novembre 2019, Amnesty International faisait état du fait que l'Arabie Saoudite avait érigé le féminisme, l'athéisme et l'homosexualité en infraction. Illégal, l'athéisme est passible de la peine de mort¹⁷.

1.1.2. LA SITUATION AU YÉMEN ET L'IMPLICATION DE L'ARABIE SAOUDITE

13. Le conflit au Yémen résulte du renversement, en 2012, du Président Ali Abdallah Saleh par une révolution populaire. Un accord négocié par le Conseil de coopération du Golfe a accordé l'immunité à Saleh et transféré le pouvoir au Vice-Président Abd Rabbo Mansour Hadi. Les Yéménites ont organisé une conférence de dialogue national, accompagnée d'un processus d'élaboration de la Constitution. En 2014, le conflit s'est intensifié entre les forces gouvernementales dirigées par le Président Hadi, les houthistes et d'autres groupes armés au sujet des accords de partage du pouvoir et du projet de Constitution. En septembre 2014, les houthistes et les forces armées alliées à l'ancien Président Saleh ont pris le contrôle de la capitale, Sanaa, et d'autres parties du pays, puis ont renforcé ce contrôle.

En mars 2015, l'Arabie saoudite a formé une coalition avec Bahreïn, l'Égypte, les Émirats arabes unis, la Jordanie, le Koweït, le Maroc, le Sénégal et le Soudan pour engager une action militaire à la demande du Président Hadi. Les États-Unis et le Royaume-Uni, entre autres, conseillent et soutiennent cette coalition.

Tant les Nations Unies que les ONG internationales dénoncent, depuis 2015, de manière régulière et étayée les violations massives du droit international et du droit humanitaire par les parties au conflit.

14. Le 17 août 2018, le Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme rend public son rapport contenant les conclusions du Groupe d'éminents experts sur la situation des droits de l'homme au Yémen, y compris les violations et exactions commises depuis septembre 2014¹⁸ (pièce 2).

¹⁶ Amnesty International, *Arabie Saoudite : 37 condamnés mis à mort dans une frénésie d'exécutions*, 23 avril 2019, disponible en ligne sur : <https://www.amnesty.be/infos/actualites/article/arabie-saoudite-37-condamnes-mis-a-mort-dans-une-frenesie-d-executions> .

¹⁷ Amnesty International, *L'Arabie saoudite a érigé le féminisme, l'athéisme et l'homosexualité en infraction*, 12 novembre 2019, disponible en ligne sur : <https://www.amnesty.be/infos/actualites/article/arabie-saoudite-dangereuse-intolerance-royaume> .

¹⁸ *Situation des droits de l'homme au Yémen, y compris les violations et exactions commises depuis septembre 2014* , rapport du Haut-Commissaire des Nations-Unies aux droits de l'homme contenant les conclusions du

Ce rapport inventorie et détaille de nombreuses violations du droit international et du droit international humanitaire, dont :

- des attaques, en ce compris des frappes aériennes, visant des civils (particulièrement des bombardements ayant frappé des zones résidentielles, des marchés, des funérailles, des mariages, des centres de détention, des embarcations civiles et même des installations médicales) ;
- des restrictions d'accès à l'aide humanitaire (blocus) et de manière générale aux denrées alimentaires, aux fournitures médicales et au carburant ;
- des détentions arbitraires, des disparitions forcées, le recours à la torture et aux mauvais traitements ;
- des violations à la liberté d'expression ;
- le recours à des violences sexuelles ;
- l'enrôlement et l'utilisation d'enfants dont certains de moins de onze ans.

La situation est telle que, « [d]epuis mars 2017, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires [des Nations Unies] estime que le Yémen est touché par la plus importante crise humanitaire dans le monde. En avril 2018, sur une population de 29,3 millions d'habitants, 22,2 millions de personnes avaient besoin d'une assistance humanitaire, dont 11,3 millions sous la forme d'une aide d'urgence. Les besoins s'étendent à tous les secteurs, notamment à la santé, à l'alimentation, à l'eau et l'assainissement, au logement et à la protection »¹⁹.

Parmi ses recommandations, le groupe d'expert demande que la communauté internationale « s'abstienne de fournir des armes qui pourraient être utilisées dans le conflit au Yémen »²⁰.

15. Dans sa dernière résolution du 4 octobre 2018 portant sur la situation humanitaire au Yémen, le Parlement européen constate « que le conflit en cours au Yémen entre dans sa quatrième année et que plus de 22 millions de personnes ont besoin d'aide humanitaire; que plus de 17 millions de personnes se trouvent en situation d'insécurité alimentaire, parmi lesquelles plus de 8 millions sont gravement touchées par l'insécurité alimentaire et menacées de famine ».

Le Parlement y dénonce les multiples exactions commises par les parties au conflit, en ce compris la coalition menée par l'Arabie Saoudite, et souligne « qu'un embargo international sur les armes est en vigueur à l'encontre des rebelles houthistes soutenus par l'Iran et que, d'après le 18e rapport annuel de l'Union européenne sur les exportations d'armes, les États

Groupe d'éminents experts internationaux et régionaux et une présentation succincte de l'assistance technique fournie par le Haut-Commissariat à la Commission nationale d'enquête, 17 août 2018, A/HRC/39/43 (pièce 2).

¹⁹ *Ibid.*, § 26, p. 6.

²⁰ *Ibid.*, p. 18.

membres de l'Union ont continué d'autoriser les transferts d'armes vers l'Arabie saoudite depuis l'escalade du conflit, enfreignant ainsi la position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 sur le contrôle des exportations d'armes; qu'au cours de l'année écoulée, certains États membres de l'Union ont suspendu totalement ou en partie les transferts d'armes vers l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis; que le Parlement a, à plusieurs reprises, invité la VP/HR à lancer une initiative pour imposer un embargo européen sur les armes à l'Arabie saoudite, conformément à la position commune 2008/944/PESC ».

Par cette résolution, le Parlement européen, notamment :

20. demande au Conseil de promouvoir efficacement le respect du droit international humanitaire, tel que prévu dans les lignes directrices pertinentes de l'Union; rappelle en particulier qu'il y a lieu que tous les États membres de l'Union appliquent strictement les règles édictées dans la position commune 2008/944/PESC; rappelle, à cet égard, les résolutions du Parlement européen du 25 février 2016 et du 30 novembre 2017 sur la situation au Yémen; demande instamment à tous les États membres de l'Union, dans ce contexte, de s'abstenir de vendre des armes et tout autre équipement militaire à l'Arabie saoudite, aux Émirats arabes unis et à tout autre membre de la coalition internationale, ainsi qu'au gouvernement yéménite et aux autres parties au conflit;" (pièce 3)

16. Le 3 septembre 2019, le Groupe d'éminents experts internationaux et régionaux institué par le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a déposé son rapport complémentaire sur la « *Situation des droits de l'homme au Yémen, y compris les violations et exactions commises depuis septembre 2014* » (pièces 4 et 5).

Ce rapport actualise les informations sur le contexte et la situation au Yémen pour la période s'étalant de juillet 2018 à juin 2019. Il apparaît que le conflit a en effet « *continué sans relâche au cours de l'année écoulée, notamment sur de nouveaux fronts* »²¹. A « *la plus importante crise humanitaire dans le monde* »²² s'ajoute à présent « *la plus grande crise alimentaire du monde* »²³, des poches de quasi-famine existant dans des dizaines d'endroits au Yémen. Les experts expriment de plus « *craindre vivement que la famine ait pu être utilisée comme une méthode de guerre* »²⁴.

16.1. Le rapport complémentaire fait état de toute une série de violations graves du droit international humanitaire par la coalition militairement impliquée au Yémen. Ainsi :

- Les éminents experts relèvent de nouvelles **frappes aériennes** ayant fait des victimes civiles et notamment le bombardement d'autocars transportant des enfants et d'immeubles résidentiels, « *soulevant des préoccupations quant à la détermination des objectifs militaires et au respect des principes de proportionnalité et de précautions*

²¹ Pièce 5, p. 4.

²² Pièce 2, p. 6.

²³ Pièce 5, p. 17.

²⁴ *Ibid.*

dans la conduite des attaques »²⁵. Selon les éminents experts, « [i]l pourrait en découler un engagement de la responsabilité pénale des responsables pour crimes de guerre à tous les niveaux de commandement. Le fait de persister à ne pas rectifier les erreurs de ciblage constituerait une violation grave dont la responsabilité incomberait aux responsables aux plus hauts niveaux de commandement, y compris aux responsables civils. »²⁶.

Mais le rapport établit également que les violations graves du droit international humanitaire commises par la coalition militairement impliquée au Yémen sont loin de se cantonner aux seuls bombardements aériens. Celles-ci ont également lieu dans le cadre d'opérations au sol, menées principalement au moyen de l'utilisation et de la menace de l'utilisation d'armes légères et de petit calibre, d'artillerie, de véhicules de combat, de leurs munitions, de matériel de transport et de communication.

- Ainsi, les éminents experts relatent l'existence de « **bombardements d'artillerie effectués par les forces armées yéménites et des groupes qui leur sont affiliés** » :

« 38. Le Groupe d'experts s'est penché sur une série d'allégations de bombardements d'artillerie indiscriminés effectués par les forces armées yéménites et des groupes qui leur étaient affiliés, y compris des groupes armés soutenus par les Émirats arabes unis, en particulier à Taëz, depuis 2015, et à Hodeïda en 2018.

*39. Lors des 4 attaques sur lesquelles le Groupe a enquêté, survenues à Hodeïda entre 2018 et 2019, les forces armées yéménites et des groupes affiliés soutenus par les Émirats arabes unis **se sont servis d'armes à tir courbe et à rayon d'impact étendu**. 2 cas de **bombardement d'artillerie** se sont produits dans le cadre de combats intenses et directs, alors que les forces menaient une offensive. Celles-ci auraient tiré des **obus de mortier** sur des zones densément peuplées, tactique visant à gagner du terrain. Lors des deux autres attaques, des **tirs d'artillerie** ont été effectués de part et d'autre de lignes de front qui étaient relativement calmes avant l'offensive, et ont touché des zones densément peuplées²⁷.*

40. Par ailleurs, le Groupe d'experts s'est penché sur plusieurs cas de bombardements d'artillerie visant la ville de Taëz, qui auraient été le fait des forces armées yéménites et des groupes qui leur sont affiliés. Toutefois, il n'avait pas achevé son enquête au moment de terminer la rédaction du présent rapport.

41. Le Groupe d'experts a conclu qu'il y avait des motifs raisonnables de croire que les forces armées yéménites et des groupes qui leur étaient affiliés, y compris des groupes armés soutenus par les Émirats arabes unis, étaient responsables de graves violations du droit international humanitaire pour avoir lancé des attaques indiscriminées, et ce en raison des armes employées et des zones prises pour cible, qu'il y ait eu ou non un objectif militaire dans celles-ci. Ces actes étaient susceptibles d'engager leur responsabilité pénale pour crimes de guerre. »²⁸

²⁵ *Ibid.*, p. 7.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Les requérantes soulignent.

²⁸ *Ibid.*, p. 8.

- Les éminents experts rapportent également des « **bombardements d'artillerie d'origine indéterminée** » :

« 42. Le 2 août 2018, trois obus de mortier qui auraient été tirés par les forces armées yéménites et des groupes armés affiliés, soutenus par les Émirats arabes unis, ont atterri sur un marché aux poissons dans le district de Haouak, à Hodeïda. Deux autres obus ont ensuite été tirés, lesquels ont atterri à l'extérieur de l'hôpital Al-Thawra, tuant 41 personnes, principalement des civils (dont 6 enfants et 4 femmes) et en blessant 111 autres (dont 19 enfants et 3 femmes). Selon certaines informations, la cible visée était peut-être une base houthiste située à proximité. Toutefois, employer des armes ayant un tel rayon d'impact dans des zones peuplées de civils constitue une attaque sans discrimination et une violation grave du droit international humanitaire. D'autres enquêtes sont nécessaires pour déterminer quelle entité était à l'origine de l'attaque. »²⁹

- Il est encore fait état de « **blocus et tactique de siège** » :

« 53. Les restrictions d'accès imposées au Yémen par la coalition, notamment le blocus naval de fait et la fermeture de l'aéroport international de Sanaa, ont considérablement limité les importations et entravé l'acheminement de secours, ce qui a grandement contribué à la détérioration de l'économie du pays. Le Groupe d'experts avait déjà établi que ces mesures avaient des conséquences disproportionnées sur la population civile, ce qui constitue une violation du droit international humanitaire. Par ailleurs, de telles mesures, en particulier le blocus total imposé au Yémen par la coalition suite au tir, par les houthistes, d'un missile balistique sur l'Arabie saoudite en novembre 2017, pourraient s'apparenter à une peine collective, mesure proscrite par le droit international humanitaire. En outre, la méthode assimilable à une guerre de siège dont les houthistes usent autour de la ville de Taëz depuis août 2015, et qui serait également utilisée à Hajja depuis fin 2018, a considérablement entravé l'accès humanitaire et imposé un fardeau supplémentaire à la population. Le Groupe est préoccupé par les informations selon lesquelles les forces armées yéménites et les groupes qui leur sont affiliés bloquent depuis août 2018 l'accès à Doureïhimi, ville du gouvernorat de Hodeïda. »³⁰

- Le rapport relate en outre de nouvelles **exécutions arbitraires, de nouvelles disparitions forcées, de nouvelles détentions arbitraires, de nouveaux actes de torture et mauvais traitements, y compris des violences sexuelles**, tant des autorités de fait en place au Yémen que du Gouvernement du Yémen, des Emirats arabes unis et de l'Arabie saoudite. Ainsi :

« **Gouvernements du Yémen, des Émirats arabes unis et de l'Arabie saoudite**

64. Le Groupe d'experts a examiné les cas d'au moins 90 personnes qui auraient été tuées par **des tirs ciblés ou des explosions dans la ville d'Aden et les gouvernorats avoisinants**³¹ entre octobre 2015 et mai 2019. Parmi les personnes visées figuraient, selon les informations rapportées, d'anciens chefs de la résistance, de hauts fonctionnaires civils, des chefs religieux, des personnalités influentes au sein de leur communauté et des personnes critiques à l'égard du Conseil de transition du Sud et des Émirats arabes unis. 86 de ces meurtres ont été commis entre le 6 octobre 2015 et le 23 octobre 2018 (date à laquelle

²⁹ Ibid., p. 9.

³⁰ Ibid., p. 11.

³¹ Les requérantes soulignent.

un chef religieux aurait été tué pour la dernière fois). Le Groupe a enquêté sur 10 de ces cas, dont 1 cas survenu en 2015, 2 en 2017, 6 en 2018 et 1 en 2019, en se centrant sur les attaques dirigées contre des chefs religieux.

65. Le Groupe d'experts a enquêté sur les allégations formulées, depuis l'établissement de son dernier rapport, au sujet de faits de détention arbitraire, de disparition forcée, de torture et de mauvais traitements qui auraient été commis par les Émirats arabes unis et les forces affiliées dans la prison de Bir Ahmed II, le centre de détention de Boureïqa et de nombreux lieux de détention non officiels appartenant aux Forces de la Ceinture de sécurité et aux forces d'élite de Chaboua, où des opposants politiques présumés auraient été détenus. Des mouvements de détenus entre les centres de détention placés sous le contrôle des Émirats arabes unis (y compris un site non officiel à Assab, en Érythrée), des Forces de la Ceinture de sécurité et des forces d'élite de Chaboua ont continué de se traduire par des disparitions forcées et ont eu pour effet de priver les victimes de toute protection juridique et de faire échapper leur situation à tout contrôle judiciaire. La plupart des détenus finissaient par être envoyés à Boureïqa, où nombre d'entre eux subissaient des actes de torture –électrochocs, pendaison par les bras et les jambes, violences sexuelles et placement à l'isolement pendant de longues périodes.

(...)

68. Le Groupe d'experts a des motifs raisonnables de croire que les Gouvernements du Yémen, de l'Arabie saoudite et des Émirats arabes unis ont violé le droit à la liberté et à la sûreté de sa personne, notamment en commettant **des disparitions forcées, en procédant à des arrestations et à des détentions arbitraires et en infligeant des actes de torture et d'autres mauvais traitements, y compris des violences sexuelles**. Ils sont ainsi susceptibles de voir leur responsabilité pénale engagée pour les crimes de guerre que constituent la torture, les traitements cruels ou inhumains, les atteintes à la dignité de la personne, le viol et le déni du droit à un procès équitable. Le Groupe conclut également qu'il y a des motifs raisonnables de croire que les Émirats arabes unis et les Forces de la Ceinture de sécurité qui leur étaient affiliées se sont rendus responsables **d'au moins 10 meurtres, constitutifs d'une privation arbitraire de la vie. Ces homicides intentionnels constituent des violations graves du droit international humanitaire, susceptibles d'engager la responsabilité pénale des responsables pour crimes de guerre**³². Les présentes conclusions suscitent de vives préoccupations quant aux autres cas d'assassinats signalés. »³³

- Les éminents experts relèvent encore que « [l]e Gouvernement yéménite et les forces affiliées à la coalition ont également continué de **recruter des enfants** », notamment « au cours d'une nouvelle campagne menée en janvier 2019, dans laquelle l'un d'eux aurait trouvé la mort »³⁴.
- Enfin, en guise de conclusion et résumant les différentes violations du droit international décrites ci-dessus, le rapport établit ce qui suit :

« 94. Le Groupe d'experts a des motifs raisonnables de croire que les Gouvernements du Yémen, des Émirats arabes unis et de l'Arabie saoudite, dans la mesure où ils exercent un contrôle, sont responsables

³² Les requérantes soulignent.

³³ *Ibid.*, p. 14.

³⁴ *Ibid.*, p. 17.

de violations de droits de l'homme, notamment de privations arbitraires du droit à la vie, de disparitions forcées, de détentions arbitraires, de viols et d'autres formes de violence sexuelle, d'actes de torture, de mauvais traitements et de recrutements d'enfants, ainsi que de violations des libertés fondamentales et des droits économiques, sociaux et culturels.

(...)

96. Le Groupe d'experts a des motifs raisonnables de croire que les parties au conflit armé au Yémen ont commis un nombre important de violations du droit international humanitaire. Sous réserve de la qualification des faits par un tribunal indépendant et compétent, le Groupe conclut que :

a) Des membres du Gouvernement yéménite et de la coalition ont mené des **attaques à l'aide d'armes à tir courbe et de tirs à l'arme légère en violation du principe de distinction, actes susceptibles de constituer des crimes de guerre ;**

b) Des membres du Gouvernement yéménite et de la coalition, dont l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis, pourraient avoir mené des **frappes aériennes** en violation des principes de distinction, de proportionnalité et de précaution, et avoir utilisé la famine comme méthode de guerre, actes susceptibles de constituer des crimes de guerre ;

c) Des membres du Gouvernement yéménite et de la coalition, dont l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis, ont commis des actes susceptibles de constituer des crimes de guerre, tels que **meurtres, actes de torture, traitements cruels ou inhumains, viols, atteintes à la dignité de la personne, dénis du droit à un procès équitable, enrôlements d'enfants de moins de 15 ans ou utilisation d'enfants en vue de leur participation active à des hostilités ;** »³⁵

16.2. Les éminents experts soulignent la responsabilité des parties engagées dans le conflit mais également celle des États tiers et particulièrement celle des États qui, comme la Belgique, exercent une influence particulière sur les parties au conflit en les soutenant directement ou indirectement, y compris sous la forme de transferts d'armes.

L'analyse des éminents experts quant à la responsabilité des États tiers mérite d'être reproduite :

« 3. **Responsibility of third States**

(...)

911. Other proactive steps to bring to an end violations by parties to the conflict must be carried out with due diligence.¹⁴⁴² Third States are free to choose between different possible measures, as long as they are designed to ensure respect for the law. This implies, for example, that the continued adoption of a measure that has so far proven to be ineffective to ensure respect of the law may no longer be considered as adequate. Engaging in diplomatic dialogue, lending good offices, offering legal assistance and referrals to international bodies are examples of measures. However, the measures can also be

³⁵ *Ibid.*, p. 19. Les requérantes soulignent.

stronger and include measures of retorsion, such as trade restrictions and the suspension of aid or cooperation agreements.¹⁴⁴³

912. The measures that third States are expected to take differ according to the level of influence that a State exercises on the party to the conflict.¹⁴⁴⁴ In Yemen, the responsibility to take measures increases with the level of influence that a specific State has over the Government of Yemen, members of the coalition or the Houthis. This is particularly pertinent for States – in addition to members of the coalition that are directly involved as parties to the conflict – that provide support, directly or indirectly, to a party to the conflict through expert advice, intelligence, training, logistic support and/or the transfer of weapons. As regards the situation in Yemen, third State responsibility is thus particularly relevant, amongst others, for the United States,¹⁴⁴⁵ the United Kingdom,¹⁴⁴⁶ France,¹⁴⁴⁷ and the Islamic Republic of Iran,¹⁴⁴⁸ in view of the influence that these States exert on parties to the conflict.

913. The issue of arms transfer is illustrative insofar as it implies obligations to take both negative and positive measures. On the one hand, the obligation to ensure respect requires that States refrain from transferring weapons “if there is an expectation, based on facts or knowledge of past patterns, that such weapons would be used to violate [international humanitarian law].” This obligation requires an assessment to be made prior to any arms transfer.¹⁴⁴⁹ Other related positive measures include conditioning, limiting or refusing such arms transfers.¹⁴⁵⁰

914. Similarly, the 2013 Arms Trade Treaty, to which France and the United Kingdom are parties, prohibits the transfer of conventional arms or related items if the State party has knowledge that they would be used in the commission of mass atrocities, including war crimes.¹⁴⁵¹ In other cases, States need to consider the respect for international humanitarian law by the importing State prior to authorizing the export of conventional arms.¹⁴⁵² According to international law, and as explicitly provided by the International Law Commission’s draft articles on State responsibility that are considered as an expression of customary international law, States have an obligation to cooperate to bring to an end – through lawful means – any serious breach of international law.¹⁴⁵³ Considered as serious are breaches by a State of an obligation arising under a peremptory norm of general international law.¹⁴⁵⁴ It is generally agreed that the prohibition of aggression, genocide, slavery, racial discrimination, crimes against humanity, torture, and the right to self-determination, as well as fundamental rules of international humanitarian law, amount to peremptory norms of international law.¹⁴⁵⁵ Such duty of cooperation is further implied in the obligation of States under the Charter of the United Nations to promote universal respect for, and observance of, human rights and freedoms, as expressly recalled by almost all core international human rights treaties.¹⁴⁵⁶ In addition, international cooperation is an essential element of the realization of economic, social and cultural rights.¹⁴⁵⁷

915. Third States also have an obligation not to recognize as lawful a situation created by a serious breach of international law, nor may they render aid or assistance in maintaining that situation.¹⁴⁵⁸ Moreover, a State which knowingly aids or assists another State with a view to facilitating the commission by the latter of an internationally wrongful act is internationally responsible for doing so, provided that the act would have been wrongful if it had been committed by the assisting State itself.¹⁴⁵⁹ Accordingly, States that knowingly aid or assist parties to the conflict in Yemen in the commission of violations would be responsible for complicity in the relevant international humanitarian law violations.

(a) Conclusion

916. As in many other conflicts, it appears that common Article 1 to the Geneva Convention is not sufficiently considered by third States that are not directly involved in the conflict in Yemen, in particular those that exert or may exert a specific influence on the parties to the conflict. More specifically, it is questionable whether the United Kingdom, the United States, France, and the Islamic Republic of Iran are taking all reasonable measures to ensure the respect for international humanitarian law in Yemen.¹⁴⁶⁰ The same may be said for all States that transfer arms to the parties to the conflict in Yemen. With the number of public reports alleging and often establishing serious violations of international humanitarian law, no State can claim not to be aware of such violations being perpetrated in Yemen. As evidenced in the reports of the Group of Experts, parties to the conflict in Yemen have been committing violations that may lead to criminal responsibility for numerous war crimes.

917. For the States party to the Arms Trade Treaty, the mere fact that the State party has knowledge that the arms transfer would be used in the commission of war crimes in Yemen would be sufficient for a breach of the treaty to be established. According to its Article 6 (3): *“A State Party shall not authorize any transfer of conventional arms covered under Article 2 (1) or of items covered under Article 3 or Article 4, if it has knowledge at the time of authorization that the arms or items would be used in the commission of genocide, crimes against humanity, grave breaches of the Geneva Conventions of 1949, attacks directed against civilian objects or civilians protected as such, or other war crimes as defined by international agreements to which it is a Party.”*

918. For all States, including those that are not party to the Arms Trade treaty, arms transfers to members of the coalition may trigger State responsibility in the sense that they may violate the obligation of States to cooperate to bring to an end any serious breach of international law, including serious violations of international humanitarian law.¹⁴⁶¹ In certain cases, the provision of arms or logistic support to a party to the conflict could amount to knowingly aiding or assisting the party in the commission of an internationally wrongful act, hence making the state providing arms responsible for such act.¹⁴⁶² This would also expose individuals in such countries to the risk of criminal responsibility for aiding and abetting war crimes.¹⁴⁶³ Whether the conditions for complicity, notably for war crimes, are met as regards States supplying arms to Yemen remains to be established.¹⁴⁶⁴

919. On various legal bases, the legality of arms transfers by France, the United Kingdom, the United States and other States to parties to the Yemeni conflict remains questionable. This question is currently the subject of various domestic court proceedings and parliamentary debates.¹⁴⁶⁵ Notwithstanding the outcome of these proceedings, the Group of Experts observes that the continued supply of weapons to parties involved in the conflict in Yemen perpetuates the conflict and the suffering of the population. »³⁶

Librement traduit comme suit :

« 902. Selon l’article 1^{er} commun aux quatre Conventions de Genève, les États parties ont le devoir, non seulement de respecter les Conventions, mais aussi de veiller à leur respect, en toutes circonstances.

³⁶ Pièce 4, pp. 216-221.

Cette disposition a été interprétée comme prévoyant que "les États, qu'ils soient neutres, alliés ou ennemis, doivent faire tout ce qui est raisonnablement en leur pouvoir pour assurer le respect des Conventions par les autres parties à un conflit"¹⁴³⁴. L'obligation de respecter et de faire respecter ne se limite pas aux Conventions de Genève, mais s'étend à l'ensemble du droit international humanitaire. En particulier, il est désormais reconnu en droit coutumier que les États ne peuvent encourager les parties à un conflit armé à commettre des violations du droit international humanitaire et qu'ils doivent exercer leur influence, dans la mesure du possible, pour y mettre fin.

903. Il est en outre généralement admis que l'obligation d'assurer le respect des quatre Conventions de Genève et du droit international humanitaire en général implique à la fois des obligations négatives et des obligations positives¹⁴³⁶. **En ce qui concerne les obligations négatives, les États parties sont tenus de s'abstenir de certains comportements, c'est-à-dire de ne pas encourager, ni aider, ni porter assistance à des violations des Conventions**³⁷. En ce qui concerne les obligations positives, les parties doivent prendre des mesures raisonnables pour inciter les États qui violent les Conventions à agir conformément au droit international humanitaire.

904. Le fait que les obligations découlant du droit international humanitaire s'appliquent *erga omnes* signifie que tous les États ont un intérêt juridique à ce qu'elles soient respectées. Il s'agit là d'un autre fondement de l'obligation de respecter et de faire respecter le droit international humanitaire, telle qu'exprimée dans l'article premier commun aux Conventions de Genève.

(...)

911. D'autres mesures proactives visant à mettre fin aux violations commises par les parties au conflit doivent être prises avec la diligence voulue.¹⁴⁴² Les États tiers sont libres de choisir entre différentes mesures possibles, à condition qu'elles soient conçues pour assurer le respect du droit. Cela implique, par exemple, que l'adoption continue d'une mesure qui s'est révélée jusqu'à présent inefficace pour assurer le respect de la loi peut ne plus être considérée comme adéquate. Le dialogue diplomatique, l'offre de bons offices, l'offre d'une assistance juridique et l'orientation vers des organismes internationaux sont des exemples de mesures. Toutefois, les mesures peuvent également être renforcées et inclure des mesures de rétorsion, telles que des restrictions commerciales et la suspension de l'aide ou des accords de coopération.

912. Au Yémen, la responsabilité pour les États tiers de prendre des mesures augmente avec le niveau d'influence qu'ils exercent sur le Gouvernement du Yémen, les membres de la coalition ou les Houthis. Cela est particulièrement pertinent pour les États - outre les membres de la coalition qui sont directement impliqués en tant que parties au conflit – qui fournissent un appui, directement ou indirectement, à une partie au conflit par le biais de conseils d'experts, de renseignements, de formation, de soutien logistique et/ou de transfert d'armes. En ce qui concerne la situation au Yémen, il est donc particulièrement pertinent d'invoquer la responsabilité des États tiers, notamment celle des États-Unis¹⁴⁴⁵, du Royaume-Uni¹⁴⁴⁶, de la France¹⁴⁴⁷ et la République islamique d'Iran¹⁴⁴⁸, étant donné l'influence que ces États exercent sur les parties au conflit.

³⁷ Les requérantes soulignent.

913. La question des transferts d'armes est significative dans la mesure où elle implique à la fois des obligations positives et des obligations négatives. D'une part, **l'obligation d'assurer le respect [des droits de l'homme, ndlr] exige que les États s'abstiennent de transférer des armes "s'ils s'attendent, sur la base de faits ou de la connaissance de tendances passées, à ce que ces armes soient utilisées pour violer [le droit international humanitaire]**³⁸. Cette interdiction exige qu'une évaluation soit faite avant tout transfert d'armes.¹⁴⁴⁹ Les obligations positives pouvant impliquer l'imposition de conditions, la limitation ou le refus de tels transferts d'armes.¹⁴⁵⁰

914. De même, **le Traité sur le commerce des armes de 2013, auquel la France et le Royaume-Uni sont parties, interdit le transfert d'armes classiques ou d'articles connexes si l'État partie sait qu'ils pourraient servir pour commettre des atrocités de masse, notamment des crimes de guerre**¹⁴⁵¹. **Dans les autres cas, les États doivent considérer la manière dont l'État importateur respecte le droit international humanitaire avant d'autoriser l'exportation d'armes conventionnelles.**¹⁴⁵² Selon le droit international, et comme le prévoient explicitement les projets d'articles de la Commission du droit international sur la responsabilité de l'État qui sont considérés comme une expression du droit international coutumier, les États sont tenus de coopérer pour mettre fin – par des moyens licites – à toute violation grave du droit international.¹⁴⁵³ Sont considérées comme graves les violations par un État d'une obligation découlant d'une norme impérative du droit international général.¹⁴⁵⁴ Il est généralement admis que l'interdiction de l'agression, du génocide, de l'esclavage, de la discrimination raciale, des crimes contre l'humanité, de la torture et du droit à l'autodétermination, ainsi que les règles fondamentales du droit international humanitaire, constituent des normes impératives du droit international.¹⁴⁵⁵ Cette obligation de coopération résulte est en outre implicitement de l'obligation qu'ont les États, en vertu de la Charte des Nations Unies, de promouvoir le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés, comme l'ont expressément rappelé presque tous les principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.¹⁴⁵⁶ En outre, la coopération internationale est un élément essentiel de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels¹⁴⁵⁷.

915. Les États tiers ont également l'obligation de ne pas reconnaître comme licite une situation créée par une violation grave du droit international et de ne pas prêter aide ou assistance au maintien de cette situation¹⁴⁵⁸. En outre, un État qui aide ou assiste sciemment un autre État en vue de faciliter la commission par ce dernier d'un fait internationalement illicite est internationalement responsable de ce fait, à condition que le fait aurait été illicite si l'État prêtant assistance avait lui-même commis celui-ci¹⁴⁵⁹. En conséquence, les États qui, sciemment, aideraient ou aideraient les parties au conflit au Yémen à commettre des violations seraient responsables de complicité dans les violations du droit international humanitaire.

(a) Conclusion

916. Comme dans de nombreux autres conflits, **il apparaît que l'article premier commun aux Conventions de Genève n'est pas suffisamment pris en compte par les États tiers qui ne sont pas directement impliqués dans le conflit au Yémen, en particulier ceux qui exercent ou peuvent exercer une influence spécifique sur les parties au conflit. Plus précisément, on peut se demander si le Royaume-Uni, les États-Unis, la France et la République islamique d'Iran prennent toutes les mesures raisonnables pour assurer le respect du droit international humanitaire au Yémen.**¹⁴⁶⁰ On peut en dire

³⁸ Les requérantes soulignent.

autant de tous les États qui transfèrent des armes aux parties au conflit au Yémen³⁹. Compte tenu du nombre de rapports publics faisant état de violations graves du droit international humanitaire, souvent établies, aucun État ne peut prétendre ne pas avoir connaissance de telles violations commises au Yémen. Comme le montrent les rapports du Groupe d'experts, les parties au conflit au Yémen ont commis des violations qui pourraient entraîner la responsabilité pénale pour de nombreux crimes de guerre.

917. Pour les États parties au Traité sur le commerce des armes, le simple fait que l'État partie sache que le transfert d'armes pourrait être utilisé pour commettre des crimes de guerre au Yémen serait suffisant pour qu'une violation du traité soit établie⁴⁰. Conformément à son article 6, paragraphe 3 : "Un État partie ne doit autoriser aucun transfert d'armes classiques visées par l'article 2 ou des biens visés par les articles 3 ou 4 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 civils et protégés comme tels, ou d'autres crimes de guerre tels que définis par des accords internationaux auxquels il est partie.

918. Pour tous les États, y compris ceux qui ne sont pas parties au traité sur le commerce des armes, les transferts d'armes à des membres de la coalition pourraient engager leur responsabilité en ce sens qu'ils violeraient leur obligation de coopérer pour mettre fin à toute violation grave du droit international, notamment les violations graves du droit international humanitaire¹⁴⁶¹. Dans certains cas, la fourniture d'armes ou de soutien logistique à une partie au conflit s'assimile à fournir sciemment aide ou assistance à cette partie dans la commission de faits internationalement illicites, ce qui engage la responsabilité de l'État qui fournit les armes pour ces faits.¹⁴⁶² Cela exposerait également les personnes se trouvant dans ces pays au risque de voir leur responsabilité pénale engagée pour complicité de crimes de guerre¹⁴⁶³. Il reste à déterminer si les conditions de complicité, notamment pour les crimes de guerre, sont réunies en ce qui concerne les États qui fournissent des armes au Yémen¹⁴⁶⁴.

919. Sur diverses bases juridiques, la légalité des transferts d'armes effectués par la France, le Royaume-Uni, les États-Unis et d'autres États vers les parties au conflit yéménite reste douteuse. Cette question fait actuellement l'objet de diverses procédures judiciaires et débats parlementaires internes¹⁴⁶⁵. Nonobstant l'issue de ces procédures, le Groupe d'experts observe que les armes qui continuent d'être fournies aux parties au conflit au Yémen alimentent le conflit et perpétuent les souffrances de la population. »

Au terme de cette analyse, les éminents experts des Nations Unies formulent les recommandations suivantes à destination des États tiers :

« 932. States should take all reasonable measures designed to ensure respect for international humanitarian law by all parties to the conflict, taking into account their level of influence.

933. Considering the prevailing risk that arms provided to parties to the conflict in Yemen may be used to commit or facilitate serious violations of international humanitarian law and international human

³⁹ Les requérantes soulignent.

⁴⁰ Les requérantes soulignent.

rights law, States should prohibit the authorization of transfers of, and refrain from providing, arms that could be used in the conflict to such parties. »⁴¹

Traduction libre :

« 932. Les États devraient prendre toutes les mesures raisonnables visant à garantir que toutes les parties au conflit respectent le droit international humanitaire, en tenant compte de leur degré d'influence.

933. Compte tenu du risque existant que les armes fournies aux parties au conflit au Yémen soient utilisées pour commettre ou faciliter de graves violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, les États devraient interdire l'autorisation de transférer des armes qui pourraient être utilisées dans le conflit à ces parties et s'abstenir de les fournir. »

Dans la version résumée en français, les éminents experts retiennent ce qui suit :

« 92. Des États tiers exercent une influence particulière sur les parties au conflit au Yémen, ou les soutiennent directement ou indirectement, y compris sous la forme de renseignements, de soutien logistique et de transferts d'armes. C'est le cas, notamment, des États-Unis d'Amérique, de la France, de la République islamique d'Iran et du Royaume Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Les États peuvent être tenus responsables de l'aide ou de l'assistance qu'ils ont fournie et qui a permis de commettre des violations du droit international si les conditions relatives à l'établissement de la complicité sont satisfaites. Les États sont tenus de prendre toutes les mesures raisonnables voulues pour faire en sorte que les autres États respectent le droit international humanitaire. En outre, le Traité sur le commerce des armes, auquel la France et le Royaume-Uni sont parties, interdit aux États parties d'autoriser le transfert d'armes s'ils ont connaissance que ces armes pourraient servir à commettre des crimes de guerre. 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. »⁴²

« 99. Le Groupe d'experts recommande aux autres États et aux organisations régionales et internationales ce qui suit :

- a) Promouvoir et appuyer tous les efforts déployés, notamment par l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour le Yémen, pour que cessent les hostilités, pour parvenir à une paix durable et inclusive et pour garantir que les responsables de violations et de crimes graves répondent de leurs actes ;
- b) Prendre toutes les mesures raisonnables voulues pour **garantir que toutes les parties au conflit respectent le droit international humanitaire, en tenant compte de leur degré d'influence ; s'abstenir en particulier, de fournir des armes qui pourraient être utilisées dans le conflit.** »⁴³

Les éminents experts établissent donc sans équivoque que :

⁴¹ *Ibid.*, p. 226.

⁴² Pièce 5, p. 18.

⁴³ *Ibid.*, p. 20-21.

- pour les États parties au Traité sur le commerce des armes, le simple fait que l'État partie sache que les armes pourraient être utilisées pour commettre des crimes de guerre au Yémen est suffisant pour qu'une violation du traité soit établie,

- pour tous les États, y compris ceux qui ne sont pas parties au Traité sur le commerce des armes, les transferts d'armes à des membres de la coalition pourraient engager leur responsabilité en ce sens qu'ils violeraient leur obligation de coopérer pour mettre fin à toute violation grave du droit international, comme imposé par l'article 1^{er} commun aux quatre Conventions de Genève. Les États doivent considérer la manière dont l'État importateur respecte le droit international humanitaire avant d'autoriser l'exportation d'armes.

17. Le conflit au Yémen et la crise humanitaire qui en résulte n'ont fait que s'intensifier depuis janvier 2020.

17.1 Ainsi, dans une intervention du 28 juin 2020 devant le Conseil de Sécurité des Nations Unies, le Secrétaire Général adjoint aux affaires humanitaires et Coordinateur des secours d'urgence a déclaré que la crise humanitaire au Yémen n'avait encore jamais été si désastreuse, et n'a fait qu'être exacerbée par la pandémie coronavirus COVID-19. Les hostilités se sont gravement intensifiées à travers le pays, avec aujourd'hui 43 lignes de front actives au Yémen comparé à 33 au mois de janvier. Un article du site d'information des Nations Unies datant du 16 avril 2020 rapporte ainsi que plus de 500 personnes ont été tuées ou gravement blessées depuis janvier 2020, dont un tiers sont des enfants. Le rapport délivré par le Conseil de Sécurité sur la situation au Yémen durant le mois de juin 2020 confirme effectivement qu'après l'expiration d'un cessez-le feu unilatéral de la coalition annoncé le 8 avril pour combattre la pandémie, le conflit n'a fait qu'empirer. Le site d'information *Yemen Data Project* rapporte que, alors que les bombardements aériens ne faisaient que décroître depuis janvier 2017, la courbe s'est inversée brutalement à partir de décembre 2019, atteignant en seulement six mois un niveau d'intensité qui n'avait plus été aussi élevé depuis 2018. Contre 456 bombardements comptabilisés pour la période de juillet à décembre 2019, 1.088 ont été recensés pour la période de janvier à juin 2020 (pièce 23).

17.2. Ce 14 septembre 2020, le Groupe d'éminents experts internationaux et régionaux institué par le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme vient de déposer son rapport complémentaire sur la « *Situation des droits de l'homme au Yémen, y compris les violations et exactions commises depuis septembre 2014* », datant du 8 septembre 2020, présenté lors de la quarante-cinquième session du Conseil des droits de l'homme organisée du 14 septembre au 6 octobre 2020 (pièce 24).

Ce rapport actualise les informations sur le contexte et la situation au Yémen pour la période s'étalant de juillet 2019 à juin 2020.

La conclusion des experts est dramatique : « *après six ans de conflit armé ininterrompu au Yémen, la guerre multipartite ne laisse apercevoir aucun répit à la souffrance des millions de personnes prises au piège. Que ce soit par des frappes aériennes, des blocus, des attaques d'artillerie à l'aveugle, des entraves à l'aide humanitaire, à l'accès à la nourriture et aux soins de santé, par les dommages causés par les mines anti-personnelles, par la détention arbitraire, la torture et les disparitions forcées, les déplacements massifs de population, les attaques contre la société civile et les minorités, le recrutement et l'utilisation d'enfants, la violence sexiste et l'impunité endémique, le Yémen reste une terre de torture, avec son peuple ravagé d'une manière qui devrait choquer la conscience de l'humanité* »⁴⁴.

Quant à la responsabilité des États tiers, le groupe d'éminents experts souligne « *qu'en dépit des recommandations sévères émises par le groupe d'experts dans son précédent rapport, les États tiers, incluant le Canada, la France, la République islamique d'Iran, la Grande Bretagne, l'Irlande du Nord, et les États Unis d'Amérique, ont continué à supporter les parties au conflit en continuant à leur transférer des armes, aidant par la même occasion à perpétuer le conflit* »⁴⁵.

Une fois de plus, le groupe d'experts recommande aux États tiers « *de prendre toutes les mesures qui sont en leurs pouvoirs pour assurer le respect du droit humanitaire international et du droit international des droits de l'homme par toutes les parties au conflit, en s'abstenant de leur fournir des armes et des équipements militaires* »⁴⁶.

1.1.3. POLITIQUE DE LA BELGIQUE À L'ÉGARD DE L'ARABIE SAOUDITE

18. Le 8 juin 2017, la Chambre des représentants a adopté une résolution visant à reconsidérer la politique étrangère de la Belgique à l'égard du Royaume d'Arabie saoudite, notamment fondée sur les considérations :

- « *que le Royaume d'Arabie saoudite est dirigé par l'un des régimes les plus répressifs au monde, qui bride notamment la liberté d'expression et d'association* » ;
- des « *violations systématiques des droits de l'homme commises dans le Royaume d'Arabie saoudite, y compris l'application fréquente de la peine de mort de personnes arrêtées alors qu'elles étaient encore mineures, la flagellation de ceux qui expriment des doutes concernant le régime en place, l'absence de droits fondamentaux pour les femmes et les travailleurs immigrés, la répression des homosexuels et de ceux qui ne respectent pas les préceptes de la religion d'État* » ;

⁴⁴ Pièce 24, p. 3-4. Notre traduction.

⁴⁵ *Ib.*, p. 5. Notre traduction.

⁴⁶ *Ib.*, p. 18. Notre traduction.

- « que l'interdiction de la torture et d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants fait partie de tous les instruments internationaux et régionaux en matière de droits de l'homme, constitue une règle de droit international coutumier et est dès lors contraignante pour tous les États, quelles que soient les conventions internationales pertinentes qu'ils ont ratifiées » ;
- « que depuis les années 1960, le Royaume d'Arabie saoudite a considérablement contribué à la diffusion du salafisme et du wahhabisme sous forme de littérature religieuse, de financement de mosquées et de création d'organismes islamiques » ;
- « que le 26 mars 2015, une coalition de pays arabes dirigée par le Royaume d'Arabie saoudite a lancé au Yémen une campagne militaire qui a déjà causé la mort de 8 000 à 10 000 civils et plus de trois millions de personnes déplacées selon l'ONU ; (...) que toutes les parties au conflit ont fait preuve d'un mépris total à l'égard de la vie humaine, en lançant des attaques répétées contre des infrastructures civiles telles que des hôpitaux, des écoles, des centrales et des installations d'eau ; (...) que la coalition a utilisé des armes à sous-munitions » (pièce 3).

Cette résolution demande au Gouvernement fédéral :

- «
1. de soumettre les relations diplomatiques, militaires, économiques, commerciales et énergétiques de la Belgique avec le Royaume d'Arabie saoudite à une réflexion approfondie, en concertation avec les entités fédérées, afin de mettre en place une nouvelle stratégie belge à l'égard de ce pays, compte tenu des pratiques horribles de ce régime en matière de droits de l'homme et de libertés fondamentales ;
 2. de mettre à l'agenda du Conseil des Affaires étrangères de l'Union européenne un débat sur les relations entre l'Union européenne et le Royaume d'Arabie saoudite ;
 3. de préconiser, aux niveaux de l'Union européenne et des Nations Unies, que les relations économiques soient subordonnées aux progrès du Royaume d'Arabie saoudite en matière de respect du droit international, en particulier des droits de l'homme ;
 4. d'ordonner au Credendo Group³ de ne plus offrir de produits d'assurances pour les dossiers d'exportation de la Belgique vers le Royaume d'Arabie saoudite de technologies et d'équipements militaires, contenus dans les listes évoquées aux articles 6 et 12 de la Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008, tant que le Royaume d'Arabie saoudite ne réalisera pas de progrès en matière de respect du droit international, en particulier des droits de l'homme ;
 5. de ne plus participer à des missions commerciales et économiques à destination du Royaume d'Arabie saoudite et conseiller aux Régions d'en faire autant ;
- (...)
9. de demander aux entités fédérées de mettre fin à l'importation, à l'exportation et au transit avec le Royaume d'Arabie saoudite de technologies et équipements militaires contenus dans les listes évoquées aux articles 6 et 12 de la Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 ;
 10. de tendre, sur la base d'un accord entre les Régions, vers un embargo aux niveaux de l'UE et des Nations unies sur l'importation, l'exportation et le transit avec l'Arabie saoudite de technologies et équipements militaires contenus dans les listes évoquées aux articles 6 et 12 de la Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 ;

11. de mettre fin aux contacts commerciaux entre l'attaché de Défense belge et les autorités saoudiennes à propos de contrats avec l'industrie belge de la défense ;

(...) » (pièce 3).

19. Le 24 mai 2018, le Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement remet son avis portant sur les ventes d'armes à l'Arabie saoudite et leur conséquence sur les violations des droits humains et sur la crise humanitaire au Yémen.

Dans celui-ci, le Conseil, après avoir rappelé les violations du droit international humanitaire commises par la coalition à l'époque, rapporte que « *la Wallonie exporte principalement des armes de petit calibre et des munitions* », et que « *la Belgique assure deux tiers des besoins saoudiens dans cette dernière catégorie* ». Il établit également qu'en « *2014, Cockerill Maintenance & Ingénierie (CMI) a par ailleurs conclu un contrat exceptionnel de 3,2 milliards d'euros avec General Dynamics Canada pour des tourelles et canons devant intégrer des véhicules blindés légers à destination de l'Arabie Saoudite. Or, selon Human Rights Watch, l'Arabie saoudite a utilisé des véhicules blindés pour détruire le vieux centre-ville d'Awamia, à l'est de l'Arabie saoudite ; violant ainsi les droits de l'homme* ». (pièce 8)

Le Conseil émet les recommandations suivantes :

« Au niveau des entités fédérées :

- *Instaurer un embargo pour raisons humanitaires sur les ventes d'armes et de biens à double usage à l'Arabie saoudite et aux autres pays impliqués dans le conflit au Yémen, conformément aux termes des décrets de la région wallonne et de la Région flamande.*
- *Garantir un contrôle plus rapide et plus transparent sur les exportations d'armes sous licence, en renforçant la transparence des motivations des décisions d'octroi de licences d'armes et en améliorant la régularité et les délais des rapports communiqués au Parlement, afin de s'assurer que ces décisions respectent les réglementations en vigueur.*
- *Instaurer un mécanisme de contrôle de l'utilisation et de l'utilisateur finaux des armes exportées par les Régions, tel qu'il existe en Allemagne, y compris dans le cas des composants.*
- *Mettre en œuvre un plan de diversification économique du secteur de l'armement, avec la participation des partenaires sociaux, afin de pouvoir concilier à terme l'objectif de maintien et de création d'emplois avec celui de cohérence des politiques en faveur du développement durable ».*

Ces recommandations sont justifiées par le deuxième et le septième critère de la position commune de 2008 (2008/944/PESC), transposée dans le Décret wallon du 12 juin 2012 relatif

à l'importation, à l'exportation, au transit et au transfert d'armes civiles et de produits liés à la défense ainsi que par le Traité sur le commerce des armes⁴⁷.

Le Conseil rapporte également ce qui suit :

« Interrogé au Parlement wallon le 19 janvier 2018, le ministre-président wallon, Willy Borsus, a affirmé que « la Région wallonne n'accorde plus de licences au ministère de la Défense d'Arabie saoudite depuis l'année 2017 », limitant ses exportations à « la Garde nationale et la Garde royale de cet Etat », deux corps « aucunement destinés à mener des opérations militaires en dehors de l'Arabie saoudite ». Par conséquent, le ministre-président a estimé « inopportun d'arrêter de délivrer des licences d'exportations d'armes vers l'Arabie saoudite, dès lors que nous respectons toutes les dispositions légales en vigueur et que nous veillons à ne pas fournir son ministère de la Défense impliqué sur le théâtre d'opérations au Yémen »⁴⁸. Toutefois, selon Amnesty International : « l'Arabie saoudite est connue pour les réexportations illégales et peu scrupuleuses d'armes vers d'autres Etats. Il est fort possible que des armes belges se retrouvent sur des champs de bataille, au Yémen ou ailleurs. De nombreux documents indiquent que l'Arabie saoudite a ré-exporté vers la Syrie des armes qu'elle a achetées auprès de nombreux pays d'Europe, d'Asie centrale et des Etats-Unis. La Garde nationale est massivement déployée à la frontière yéménite et il est fort probable qu'elle fasse des incursions au Yémen. En 2011, elle a été le fer de lance de la répression à Bahrein »⁴⁹. En outre, en pratique, l'administration de la Région wallonne n'a actuellement pas les capacités d'assurer le contrôle de l'utilisation et de l'utilisateur finaux des armes exportées »⁵⁰.

Le Conseil ajoute :

« La traçabilité des technologies produites en Région flamande et destinées à l'armement n'est pas garantie. Cela implique que la Belgique n'est pas en mesure de s'assurer que ces technologies ne seront pas utilisées dans des conflits comme celui au Yémen. C'est pourquoi, à l'instar de ce qui existe en Allemagne, la Belgique devrait se donner les moyens d'assurer le contrôle de l'utilisation finale des exportations d'armes et de composants technologiques destinés à l'armement »⁵¹.

20. En mai 2019, le projet de recherche *BelgianArms*, fruit de la collaboration entre la maison de presse indépendante Lighthouse Reports, la plateforme de recherche Bellingcat, la VRT, Knack et Le Soir affirme que l'Arabie Saoudite fait usage d'armes et de technologies belges pour ses opérations terrestres et aériennes au Yémen. *BelgianArms* dévoile ainsi au grand jour deux vidéos dans lesquelles on peut voir la Garde nationale saoudienne tirer sur des positions de rebelles houthis. « A cette fin, la Garde utilise des véhicules blindés LAV-25

⁴⁷ Pièce 8, p.5.

⁴⁸ Willy Borsus, *les armes wallonnes pour l'Arabie saoudite ne sont plus destinées à des opérations militaires hors du pays*, RTBF, 19 janvier 2018, disponible en ligne sur : https://www.rtb.be/info/belgique/detail_borsus-les-armes-wallonnes-pour-l-arabie-saoudite-ne-sont-plus-destinees-a-des-operations-militaires-hors-du-pays?id-9815845.

⁴⁹ Philippe Hensmans, *M. Borsus applique le droit wallon quand ça l'arrange*, Amnesty international, 19 janvier 2018, disponible en ligne sur : <http://www.amnesty.be/infos/nos-blogs/le-blog-de-philippe-hensmans/article/m-borsus-applique-le-droit-wallon-quand-ca-l-arrange>.

⁵⁰ Pièce 8, p. 6.

⁵¹ *Ibid.*

Piranha, équipés depuis 2015 de canons de chars belges. A l'aide d'images satellites, l'équipe est parvenue à situer les combats à Al Raboah, à la frontière entre l'Arabie saoudite et le Yémen. Les munitions employées par la Garde pour attaquer les Houthis sont par ailleurs produites exclusivement par Mecar, une société située près de Nivelles ». BelgianArms fait également état d'images dans lesquelles des Houtis récupèrent des fusils F2000 lors d'une attaque contre un poste de commandement saoudien, « armes entièrement automatiques exclusivement produites en Belgique »⁵².

21. En dépit de ces informations à disposition de la communauté internationale, de la Belgique et en particulier de la Région wallonne, le 9 septembre 2019, six jours après la parution du rapport complémentaire sur la situation des droits de l'homme au Yémen par le groupe d'éminents experts internationaux (cf *supra*), les négociateurs de l'accord de Gouvernement de la Région wallonne ont décidé de poursuivre la délivrance des licences nécessaires à l'exécution de contrats en cours avec l'Arabie Saoudite.

La déclaration de politique régionale pour la Wallonie 2019-2024, qui constitue l'accord de Gouvernement intervenu le 9 septembre 2019 entre les partis formant une majorité parlementaire à la Région wallonne contient en effet, sous le titre « 6. L'industrie de l'armement », les engagements suivants :

« La commission d'avis

Le fonctionnement et la composition de la commission d'avis prévue dans le décret de 2012 relatif à l'importation, à l'exportation, au transit et au transfert d'armes civiles et de produits liés à la défense feront l'objet d'un arrêté du Gouvernement. Il en sera de même pour définir la notion, de « coup d'État » prévue dans le décret.

A la demande du Ministre chargé de délivrer les licences d'armes ou d'initiative, la commission d'avis établira, pour chaque demande de licence soumise à son examen, un rapport détaillé en portant une appréciation circonstanciée de la demande au regard de chacun des huit critères prévus dans le décret de 2012. La commission opérera sur base d'une analyse géostratégique, éthique et économique des dossiers qui lui sont soumis. Le principe de minutie impose à la commission d'avis de veiller, avant d'arrêter son avis détaillé, à recueillir toutes les données et de les examiner avec soin afin de prendre une décision en connaissance de cause.

La commission d'avis agira en toute indépendance. Elle recherchera à exprimer son avis par la voie du consensus.

Le Ministre compétent

Le Ministre compétent analysera les demandes de licences de vente d'armes et de pièces de rechange à la lumière de la jurisprudence et des conséquences qu'elle implique. Il le fera en s'appuyant sur l'avis de

⁵² Le Vif, *Enquête : l'Arabie saoudite fait usage d'armes belges au Yémen*, 8 mai 2019, disponible en ligne sur : <https://www.levif.be/actualite/belgique/enquete-l-arabie-saoudite-fait-usage-d-armes-belges-au-yemen/article-normal-1134219.html> .

la commission d'avis et en consultant toute personne et organisme qu'il juge utile pour forger sa décision qui se doit d'être juste et étayée.

Par ailleurs, le Ministre rassemblera, dans les trois mois de son entrée en fonction, les parties prenantes afin d'établir un dialogue en toute transparence devant conduire à une vision à long terme de leurs activités. Le Gouvernement les soutiendra dans leur redéploiement et diversification.

Enfin, le Ministre compétent assurera d'initiative la transmission quadrimestrielle de rapports à la sous-commission concernée du Parlement de Wallonie. Les rapports détailleront les décisions d'octroi des licences d'exportation d'armes avec les mêmes précisions indiquées dans les rapports actuels. La sous-commission parlementaire respectera les conditions mise (sic) à l'examen de ces rapports.

*Le Ministre n'octroiera pas de licence relative **à de nouveaux contrats** à destination des pays qui ne répondent pas aux conditions et critères du décret de 2012. » (pièce 11, les requérants soulignent)*

L'engagement des partenaires de la majorité parlementaire est clair : seules les licences nécessaires à l'exécution de nouveaux contrats seront refusées si l'exportation ne répond pas aux conditions et critères du décret du 21 juin 2012 qui reprend ceux de la Position commune de l'Union européenne. L'engagement des partenaires de la majorité est également de ne pas mettre à mal les décisions du Ministre Président qui renouvelleraient les licences dans le cadre d'un contrat en cours, et ce alors que l'on sait que la sous-commission de contrôle des licences armes du Parlement wallon n'est composée que de membres de la majorité et qu'elle se voit donc muselée sur cette problématique⁵³.

En d'autres termes, le renouvellement des licences relatives à des contrats en cours ne sera ni refusé ni questionné, quand bien même les critères de droit interne ou ceux du droit international ne seraient pas respectés.

1.2. RÉTROACTES DES DIFFÉRENTES PROCÉDURES

1.2.1. PREMIÈRE PROCÉDURE DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT - LICENCES DU 18 OCTOBRE 2017

22. Les deux premières requérantes ont poursuivi la suspension et l'annulation des licences délivrées le 18 octobre 2017 par le Ministre Président de la Région wallonne.

Dans le cadre de l'instruction de ces affaires, les requérantes ont obtenu copie des licences, expurgées de certaines informations et il s'est avéré que les exportations autorisées concernaient :

- des matières énergétiques et des substances connexes – de la poudre pour munitions ;

⁵³ La sous-commission de contrôle des licences d'armes est composée de cinq députés : 2 PS, 2 MR et 1 Ecolo (https://www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=composition_com).

- des munitions et dispositifs de réglage de fusées ;
- des armes légères et des accessoires ;
- des tourelles de char et canons (ces éléments, fournis par la société *CMI DEFENCE* sont montés sur des véhicules blindés légers de la société *General Dynamics* au Canada et aux États-Unis avant d'être livrés à l'Arabie saoudite) ;
- des missiles ;

L'instruction de l'affaire a également révélé que du matériel revenait en Belgique pour maintenance avant d'être réexpédié en Arabie saoudite.

23. Par courrier adressé le 3 novembre 2017 à la seconde requérante, le Ministre Président de la Région wallonne de l'époque a justifié sa position comme suit :

« (...)

Concernant votre interpellation, comme vous le soulignez très bien, le 8 juin dernier, une proposition de résolution a été votée à la Chambre des Représentants visant à demander aux entités fédérées de mettre fin aux ventes d'armes et à tendre vers la mise en place d'un embargo européen sur les ventes d'armes au régime saoudien.

Comme vous le savez, il me revient personnellement de décider de l'octroi – ou non – des licences d'exportation d'armes, y compris vers certains pays jugés « très sensibles » comme c'est le cas de l'Arabie Saoudite. Je veille à exercer cette compétence avec toute la vigilance qui s'impose en l'inscrivant dans le respect des règles internationales en vigueur.

A cet égard, il est totalement nécessaire d'avoir une attitude coordonnée avec les autres pays européens. Un embargo d'une seule région ou d'un seul pays n'aura hélas aucun impact international, notamment sur le respect des droits de l'homme. Si l'Arabie saoudite ne peut plus se fournir en Wallonie, elle passera commande en France, au Royaume-Uni ou ailleurs tant qu'une position internationale ne sera pas commune. Ma volonté consiste vraiment à faire bouger les lignes car on ne peut pas se contenter de décréter un embargo wallon et fermer les yeux sur les pratiques des autres pays voisins. En ce qui me concerne, ma ligne de conduite s'appuiera toujours sur un respect scrupuleux des positions de l'UE et de l'ONU qui sous-tendent l'instruction des dossiers par le SPW [service public de Wallonie, ndlr] et WBI [Wallonie-Bruxelles international, ndlr].

A ce propos, je tiens à vous indiquer que chaque dossier est examiné au cas par cas de manière extrêmement minutieuse et l'avis du COARM, le groupe "Exportation d'armes conventionnelles" qui est chargé des questions ayant trait aux contrôles des exportations d'armes conventionnelles, est souvent sollicité. Le COARM fait aussi office de lieu d'échanges où les États membres communiquent et partagent des informations sur leurs politique d'exportation vers les pays non-membres de l'UE et sur leurs décisions de rejeter des demandes de licences d'exportation vers ceux-ci. La preuve en est que j'ai refusé 3 licences vers les Émirats arabes unis et le Pakistan.

Le Gouvernement wallon et moi-même sommes bien conscients de l'importance des enjeux éthiques liés à la vente d'armes. Dès lors, nous rejoignons totalement la volonté de mettre en place un embargo européen. C'est pourquoi notre Gouvernement vient de donner un signal puissant et clair en donnant mandat au Fédéral pour entreprendre une démarche vis-à-vis de l'Arabie Saoudite.

Si la Wallonie tient à défendre fermement cette position de devoir, elle doit le faire en permettant à son industrie de l'armement une sortie échelonnée dans le temps qui ne la mettra pas face à des obligations contractuelles intenables financièrement au point d'entraîner des drames sociaux. C'est ainsi que j'ai vivement recommandé aux entreprises wallonnes productrices d'armement d'élaborer et de mettre en œuvre, le plus rapidement possible, un plan de diversification de leur clientèle et de leurs marchés à échéance de 5 ans maximum. » (pièce 7)

24. Le 14 juin 2019, le Conseil d'État a annulé les licences attaquées dans les cinq affaires où la procédure en annulation a été poursuivie⁵⁴.

Il est définitivement établi que le Ministre-Président a délivré des licences d'exportation sans que les demandes n'aient été valablement examinées au regard des critères européens. Le Conseil d'État relève en effet :

« [les demandes ont été] examinées adéquatement en fonction du quatrième critère prévu à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 21 juin 2012, précité, mais, notamment, pas en fonction du sixième d'entre eux. L'avis de la commission est en effet silencieux sur ce sixième critère qui concerne "le 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 étant invité à tenir compte des antécédents du pays acheteur dans les domaines notamment du respect de ses engagements internationaux en ce qui concerne le non-recours à la force et du droit international humanitaire. »⁵⁵

25. Ajoutons que, par jugement prononcé le 20 juin 2019, la Cour d'appel de Londres a émis un constat identique à l'égard du Gouvernement britannique qui s'était lui aussi abstenu d'évaluer l'existence de violations du droit international humanitaire lorsqu'il a délivré des licences d'exportation vers l'Arabie Saoudite. Plus exactement, la juridiction britannique constate que l'appréciation des critères de la Position commune de l'Union européenne avait été irrationnelle et donc illégale (pièce 9).

Le gouvernement britannique est tenu de statuer à nouveau « dans le respect d'une approche légale correcte » comme cela ressort des motifs du jugement.

1.2.3. PROCÉDURE DEVANT LE JUGE DES RÉFÉRÉS – ACCÈS À L'INFORMATION

26. Les deux premières requérantes ont demandé au Ministre Président de la Région wallonne de leur communiquer la liste ainsi qu'une copie des licences délivrées depuis le 29 octobre 2017.

⁵⁴ Arrêts n° 244.800, n° 244.801, n° 244.802, n° 244.803 et n° 244.804.

⁵⁵ *Idem*.

Malgré un avis favorable de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs, elles n'ont pas obtenu les informations demandées.

27. Le 9 septembre 2019, les deux premières requérantes ont dès lors cité le Ministre Président de la Région wallonne devant le président du tribunal de première instance de Namur, division Namur, siégeant en référé, pour obtenir sa condamnation sous astreinte à :

-leur indiquer si des licences d'exportation vers l'Arabie Saoudite avaient été délivrées depuis le 29 octobre 2017 et dans l'affirmative, à leur communiquer sous forme de tableau les informations suivantes :

- la date de délivrance des licences,
- le numéro des licences,
- l'identité de l'opérateur économique qui en est le bénéficiaire,
- le type de licence (exportation, renouvellement, exportation liée à une importation temporaire pour travail à façon,...),
- la catégorie de marchandise concernée, suivant la liste des codes ML de la liste commune des équipements militaires de l'UE,
- le pays de transit si le matériel transite d'abord dans un autre Etat,
- le destinataire final ;

-leur communiquer copie des avis de la commission d'avis préalable aux décisions de délivrer les licences d'exportation, le cas échéant expurgés des éléments ou informations susceptibles de porter atteinte aux relations internationales ou européenne de la Belgique ou de la Région wallonne en ce qu'ils permettraient d'identifier la/les sources des renseignements examinés.

Par ordonnance prononcée le 5 novembre 2019, la présidente du Tribunal de première instance de Namur s'est déclarée compétente pour connaître de la demande mais l'a déclarée non fondée à défaut d'urgence (pièce 10).

Les deux ONG ont formé appel de cette ordonnance devant la Cour d'appel de Liège qui, par arrêt prononcé le 10 mars 2020, s'est quant à elle déclarée incompétente, estimant que « *la compétence naturelle et exclusive en la matière est celle du Conseil d'Etat, qui est le juge naturel de l'appréciation du contentieux de l'excès de pouvoir des juridictions administratives par sa compétence spécifique de suspension et d'annulation des actes des autorités administratives* » (sic) (pièce 18).

1.2.3. PROCÉDURE DEVANT LE JUGE DES RÉFÉRÉS – INJONCTION AUX DOUANES

28. Le 15 janvier 2020, les requérantes ont saisi le juge des référés du Tribunal de première instance de Bruxelles d'une action visant à faire enjoindre à l'Etat belge – SPF Finances, direction générale des Douanes – de refuser pendant une durée de six mois le dédouanement de tout armement, munitions et matériel militaire à destination finale du Royaume d'Arabie Saoudite. Cette nouvelle procédure a été initiée sur l'information de l'arrivée imminente au port d'Anvers d'un navire de la compagnie saoudienne BAHRI, connue pour effectuer des rotations entre les pays exportateurs d'armes et l'Arabie Saoudite et pour acheminer le matériel litigieux.

Cette demande était fondée sur une violation du Traité des Nations Unies sur le commerce des armes et de l'article 1^{er} des quatre Conventions de Genève en vertu duquel les Etats s'engagent à faire respecter le droit international humanitaire par les autres Etats, et dès lors à faire tout ce qui est raisonnablement en leur pouvoir afin de prévenir et faire cesser les violations des Conventions commises au Yémen.

Schématiquement, les exposantes faisaient valoir que, compte tenu des violations graves et répétées du droit international humanitaire et des droits de l'homme par l'Arabie Saoudite, il se justifie de constater, sur pied de l'article 159 de la Constitution, l'illégalité de toutes les licences autorisant l'exportation d'armes classiques visées à l'article 2 du Traité sur le commerce des armes ou de biens visés par ses articles 3 et 4 vers l'Arabie Saoudite et de faire cesser immédiatement tout transfert de ces biens vers ce pays en donnant injonction à l'Etat de refuser la sortie du territoire de l'Union de tout matériel qui serait produit ou assemblé sur le territoire belge.

Cette demande a été rejetée, en degré d'appel, par un arrêt prononcé le 4 février aux termes duquel, la 18^e chambre F de la Cour d'appel de Bruxelles retient qu' « [e]n l'espèce :

- *il paraît justifié, prima facie, de douter très sérieusement de la légalité de licences d'exportation d'armes qui seraient octroyées par l'une ou l'autre région du pays, vers l'Arabie Saoudite, compte tenu du Traité rappelé ci-dessus, des Convention de Vienne [lire Genève], et des agissements notoires de l'Arabie saoudite au Yémen ;*
- *l'urgence qu'il y aurait à interdire une telle exportation est vainement contestée lorsque sont en cause des droits fondamentaux tels le droit à la vie des yéménites soumis à de violentes agressions, dont la protection est demandée ;*
- *cependant, la preuve de l'existence d'une licence d'exportation d'armes pour le navire MUMBAI – destiné à quitter le port d'Anvers incessamment – et la preuve de licences pour des exportations futures sur*

d'autres navires que le MUMBAI n'est pas rapportée à suffisance de droit pour justifier au regard de la mesure de portée très générale, de surcroît, qui est sollicitée (sic). » (pièce 14)

1.2.4. DEUXIÈME PROCÉDURE DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT – LICENCES DU 9, 17, 20 ET 29 DÉCEMBRE 2019

29. Le 17 février 2020, les requérantes ont appris par la réponse du Ministre-Président de la Région wallonne à une question parlementaire orale⁵⁶ que ce dernier avait pris la décision de délivrer une ou plusieurs licences en vue de l'exportation d'armes vers le Royaume d'Arabie Saoudite.

Celui-ci justifiait notamment sa décision en indiquant que « parmi les éléments qui ont été analysés, celui du destinataire final l'a été particulièrement. (...) Les produits pour lesquels des licences ont été octroyées sont destinés à la garde royale et à la garde nationale d'Arabie saoudite. Plus précisément, ils sont destinés à protéger les membres de la famille royale et les sites emblématiques ou à protéger les frontières saoudiennes. Ils n'ont donc pas pour finalité à servir à l'extérieur des frontières du pays. A cet égard, j'ai pris connaissance de l'enquête Belgian Arms qui se base sur des sources ouvertes. A ce stade, j'ai cependant estimé qu'il n'y a pas d'argument suffisant pour refuser l'octroi de licences à la garde nationale et à la garde royale » (pièce 19)

Sur base de cette information, les requérantes ont introduit une nouvelle requête en suspension selon la procédure d'extrême urgence, contre « *la ou les décisions prises à une date inconnue par le Ministre Président de la Région wallonne de délivrer une ou plusieurs licences en vue de l'exportation d'armes vers le Royaume d'Arabie Saoudite* ».

30. Il est cette fois apparu que « *les 14 mai, 25 juin, 25 septembre, 4 novembre et 19 décembre 2019, la commission d'avis consultée par le Gouvernement wallon (...) a rendu 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, faisant référence aux critères de la Position commune 2008/944/PESC, précitée* ».

Par arrêt n°247.259 du 9 mars 2020, votre Conseil a jugé le deuxième moyen sérieux et a ordonné la suspension de l'exécution des décisions prises les 9, 17, 20 et 28 décembre 2019 par le Ministre-Président de la Région wallonne de délivrer des licences en vue de

⁵⁶ Question orale de Mme Ryckmans à M. Di Rupo, Ministre-Président du gouvernement wallon, sur « les ventes d'armes à l'Arabie Saoudite, P.W., C.R.A.C., n°89 (2019-2020), lundi 17 février 2020, pp. 25 et 26.

l'exportation d'armes vers le Royaume d'Arabie saoudite, constatant que les licences attaquées n'étaient pas adéquatement motivées 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,

Plus précisément, sur le deuxième moyen, Votre Conseil a jugé ce qui suit :

« Les article 1^{er} et 6 du Traité sur le commerce des armes, fait à New York le 2 avril 2013, disposent ce qui suit :

« Article 1^{er} Objet et but

Le présent Traité a pour objet ce qui suit :

– Instituer les normes communes les plus strictes possibles aux fins de régler 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^{er} 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'Etat 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.

Toutefois, le moyen porte également sur la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Ainsi que la relevé la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 169/2013 du 19 décembre 2013, la motivation formelle des licences d'exportation d'armes n'est pas exclusivement destinée à permettre à leurs bénéficiaires de prendre connaissance des motifs de la décision administrative les concernant mais également de renforcer le contrôle juridictionnel sur les actes administratifs, consacré par les articles 159 et 161 de la Constitution.

La circonstance que les parties requérantes n'ont pas eu la possibilité d'avoir accès à la motivation formelle des actes attaqués, d'une part, en raison du refus qui leur a été opposé par la partie adverse et, d'autre part, à cause de la confidentialité reconnue à ces pièces par le Conseil d'État, n'implique pas qu'elles n'auraient pas un intérêt à contester l'absence ou l'inadéquation de cette motivation. En effet, l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par l'article 2, 3^o, de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, doit s'interpréter conformément au point B.44.3 de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 103/2015 du 16 juillet 2015 qui implique qu'une association requérante qui poursuit un intérêt collectif peut non seulement invoquer des moyens auxquels elle a un intérêt personnel mais également des irrégularités qui lèsent l'intérêt collectif qu'elle poursuit. Or, la délivrance d'une licence d'exportation d'armes sur la base d'une motivation déficiente en ce qui concerne le respect du droit humanitaire ou des droits de l'homme est de nature à léser l'intérêt collectif poursuivi par les parties requérantes même si elles n'ont pas pu en prendre personnellement connaissance. Il en résulte qu'elles ont bien intérêt au moyen en tant qu'il invoque une violation de la loi du 29 juillet 1991, précitée.

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, tout acte administratif, au sens de l'article 1^{er}, 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. La motivation d'une décision doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise.

Afin de statuer de façon éclairée, l'autorité administrative est tenue de solliciter les avis que les normes législatives ou réglementaires lui imposent de recueillir. Elle peut également, si elle s'estime insuffisamment informée, procéder d'initiative à d'autres consultations. L'autorité doit, par ailleurs, permettre aux administrés de comprendre, par les motivations matérielle et formelle de ses actes, pour quelles raisons elle a décidé dans un sens déterminé. Cette obligation s'impose aussi lorsque la consultation à laquelle l'auteur d'une décision administrative a procédé est facultative. En effet, lorsque celui-ci sollicite un avis, il doit le prendre en considération quand bien même il n'était pas tenu de le demander. Le respect de cette obligation doit ressortir de la motivation de l'acte adopté.

Le contrôle juridictionnel de la motivation d'un acte qui doit être motivé en la forme ne porte pas seulement sur l'existence d'une motivation. La motivation doit être adéquate et le contrôle s'étend à cette adéquation, c'est-à-dire à l'exactitude, l'admissibilité et la pertinence des motifs. Dans l'exercice de ce contrôle, le Conseil d'État ne peut pas avoir égard à d'autres motifs que ceux exprimés dans l'acte.

En l'espèce, il ressort de l'examen du dossier administratif confidentiel que, les 14 mai, 25 juin, 25 septembre, 4 novembre et 19 décembre 2019, la commission d'avis consultée par le Gouvernement wallon au sujet de la plupart des licences d'exportation d'armes vers l'Arabie saoudite ici attaquées, a rendu 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, faisant référence aux critères de la Position commune 2008/944/PESC, précitée.

Dans ses avis, la commission prend en compte la situation désastreuse des droits de l'homme en Arabie saoudite et notamment les condamnations à mort qui y sont pratiquées et qui concernent des militants, des activistes féministes, etc. Elle estime aussi que l'affaire Jamal Khashoggi témoigne d'une violation des droits de l'homme et de l'intégrité des personnes ainsi que de la liberté de la presse par les autorités de l'État en Arabie saoudite. Elle considère que la guerre au Yémen est à l'origine d'une situation humanitaire très difficile causant de nombreuses victimes parmi les populations civiles. Elle relève que, selon l'Organisation des Nations Unies (ONU), la guerre au Yémen provoque actuellement la pire crise humanitaire dans le monde et que, selon des rapports de l'ONU et de différentes organisations non gouvernementales, l'Arabie saoudite se rend coupable de crimes de guerre, à l'instar des autres belligérants. Plusieurs rapports d'experts de l'ONU font état d'une « multitude de crimes de guerre » par toutes les parties concernées depuis le début de la guerre. Selon ces rapports, la torture, les viols, les disparitions forcées, l'utilisation de la famine ou d'enfants-soldats ou autres événements pourraient entraîner des condamnations « pour crimes de guerre » par un « tribunal indépendant et compétent ». Elle considère également que les orientations prises par les autorités saoudiennes en ce qui concerne leurs relations avec les autres pays de la région ne contribuent pas à la stabilité régionale, comme notamment avec le Qatar et le Liban. Elle souligne aussi l'augmentation de la tension avec l'Iran et les risques de conflits entre ce dernier et les pays du Golfe dont l'Arabie saoudite. Malgré la signature en novembre 2019 d'un accord entre les

séparatistes du Sud, soutenus par les Émirats arabes unis, et les autorités du Nord du Yémen, soutenues quant à elles par l'Arabie saoudite, elle maintient 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.

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 Hajah et le matériel fourni par CMI DEFENCE monté sur des véhicules 8X8 (LAV) de GDLS, pourrait dès lors être utilisé au Yémen.

Dans la motivation des actes attaqués, la partie adverse soutient en substance qu'il n'y a pas de risque manifeste que les équipements concernés soient utilisés dans le cadre d'une répression interne ou à la commission de violations du droit humanitaire international et qu'il n'existe pas de 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 une répression interne. Elle indique que, face à des incursions fréquentes de rebelles houthistes, la Garde nationale saoudienne reste dans son rôle de protection de la frontière même si son rayon d'action, en cas d'agression, peut atteindre le Yémen au départ du territoire saoudien, dans un rayon proche de la frontière. Elle considère que la Garde royale n'a pas, dans ses missions, l'intervention en dehors du territoire saoudien et qu'il n'existe pas d'indice probant que du matériel fourni à la Garde royale serait utilisé en dehors de l'Arabie saoudite. Elle constate l'absence d'une décision claire des Nations Unies, de l'Union européenne ou du Conseil de l'Europe condamnant une ou plusieurs violations du droit international humanitaire par l'Arabie saoudite. Elle souligne qu'elle ne dispose pas d'élément officiel lui ayant été notifié qui indiquerait que la technologie ou les équipements militaires dont l'exportation est envisagée puissent servir à une violation flagrante des droits de l'homme et à commettre des violations graves du droit humanitaire international. Elle écrit qu'il n'existe aucune revendication territoriale que l'Arabie saoudite ferait valoir à l'égard d'un autre pays. Elle rappelle que l'Arabie saoudite est intervenue au Yémen en soutien au pouvoir légitime et fait partie d'une coalition regroupant neuf pays arabes sunnites qui est soutenue par la plupart des pays du Golfe, la Ligue arabe et une partie de la communauté internationale, dont les États-Unis. Elle considère que si l'on peut regretter les graves conséquences humanitaires causées par l'avancée des rebelles houthistes et par l'opération militaire mise en place pour l'endiguer et rétablir le gouvernement légitime au Yémen, ainsi que certaines pratiques notamment religieuses, l'Arabie Saoudite n'a été condamnée par aucune autorité internationale compétente pour avoir violé ses engagements internationaux, le non-recours à la force ou le droit humanitaire international.

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.

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.

Étant donné que les livraisons autorisées par les actes attaqués pourraient avoir lieu à tout moment, il y a lieu d'ordonner l'exécution immédiate du présent arrêt et de le notifier également aux bénéficiaires des licences dont l'exécution est suspendue, à savoir les sociétés MECAR, FN HERSTAL et CMI DEFENCE. »

31. Par requête du 8 avril 2020, les requérantes ont poursuivi l'annulation des décisions suspendues et l'affaire est actuellement pendante.

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

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

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

1.2.5. PROCÉDURE INTRODUITE PAR LA PRÉSENTE REQUÊTE

35. La troisième requérante a pris connaissance en consultant le site internet de statistiques canadiennes *statcan.gc.ca* qu'au mois de mai 2020, des pièces détachées relatives à des chars et autres véhicules blindés de combat motorisés ont été importées au Canada depuis la Belgique pour un montant de 212.626.787 dollars canadiens (138.390.433,19€) (pièce 1).

La dernière licence de JOHN COCKRILL (anciennement CMI DEFENSE) ayant été suspendue par Votre arrêt du 9 mars 2020, les requérantes en ont déduit que de nouvelles licences avaient nécessairement été délivrées.

La confirmation de cette information ainsi qu'un tableau reprenant les différentes licences ont été demandés à la partie adverse par un courrier du 13 juillet 2020, précisant qu'à défaut de réponse dans les 24 heures les requérantes introduiraient un nouveau recours devant le Conseil d'Etat (pièce 20).

La partie adverse a confirmé cette information par courriel du 14 juillet 2020, informant les requérantes « *que la licence accordée à CMI a fait l'objet d'un retrait, que la commission d'avis a été à nouveau saisie et que sur cette base, une nouvelle licence a été délivrée* » (pièce 21).

36. Le tableau demandé par les requérantes a été transmis le 15 juillet 2020 (pièce 22). Celui-ci indique que sur 17 licences suspendues, six ont fait l'objet d'un retrait et ensuite d'une nouvelle décision favorable du Ministre-Président.

Le même jour, les requérantes ont dès lors introduit une requête en suspension selon la procédure d'extrême urgence de l'exécution des décisions prises le 8 juillet 2020 par le Ministre-Président de la Région wallonne de délivrer les licences n°2208/031132, n°2208/031133, n°2208/0311130 et n°2208/0311131 en vue de l'exportation d'armes vers le Royaume d'Arabie saoudite de catégorie ML 1 (« Armes à canon lisse d'un calibre inférieur à 20 mm, autres armes et armes automatiques d'un calibre inférieur ou égal à 12,7 mm (calibre 0,50 pouce) et accessoires, et leurs composants spécialement conçus »).

Par arrêt n°248.128 du 7 août 2020, Votre Conseil a jugé la deuxième branche du troisième moyen sérieux et a ordonné la suspension de l'exécution des décisions.

Sur la deuxième branche du troisième moyen, Votre Conseil a jugé ce qui suit :

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

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

« Selon l'article 14 du décret du 21 juin 2012, précité, faisant référence au deuxième critère de la position commune 2008/944/PESC, précitée, le gouvernement doit "fait preuve, dans chaque cas et en tenant compte de la nature de la technologie ou des équipements militaires en question, d'une prudence toute particulière en ce qui concerne la délivrance de licences aux pays où de graves violations des droits de l'homme ont été constatées par les organismes compétents des Nations Unies, par l'Union européenne ou par le Conseil de l'Europe". Le guide d'utilisation de la Position commune 2008/944/PESC, prévu par l'article 13, précise que, parmi les organismes compétents pour constater de graves violations des droits de l'homme, figurent notamment le Parlement européen, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. D'après ce guide, "Lors de l'évaluation approfondie du risque de voir la technologie ou les équipements militaires dont l'exportation est envisagée servir à commettre des violations graves du droit humanitaire international, il conviendrait d'examiner si le pays destinataire a toujours été respectueux de ce droit et s'il continue de l'être, de voir quelles intentions il a exprimées au travers d'engagements officiels et de déterminer s'il est en mesure de veiller à ce que la technologie ou les équipements transférés soient utilisés dans le respect du droit humanitaire international et qu'ils ne soient pas détournés ou transférés vers d'autres destinations où ils pourraient servir à commettre des violations graves de ce droit".

Le Parlement européen a adopté plusieurs résolutions relatives à la situation au Yémen (notamment celles du 25 février 2016 et du 15 juin 2017 sur la situation humanitaire au Yémen, ainsi que celles du 9 juillet 2015, du 30 novembre 2017 et du 4 octobre 2018 sur la situation au Yémen) dans lesquelles il constate que certains États

membres de l'Union continuent à autoriser les transferts d'armes et d'équipements apparentés vers l'Arabie saoudite depuis le début de la guerre alors que ces transferts sont "contraires à la position commune 2008/944/PESC sur le contrôle des exportations d'armes". Même si ces résolutions n'ont pas d'effet contraignant et que l'embargo souhaité par cette institution n'a pas encore été institué, il n'en demeure pas moins que, contrairement à ce qu'indique la motivation des actes attaqués, il existe une position claire de l'une des institutions de l'Union européenne à ce sujet.

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

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

Si l'implication de la Garde nationale dans le conflit au Yémen est controversée, la motivation formelle des actes attaqués ne contredit cependant pas l'affirmation figurant dans les avis de la commission selon laquelle le Roi d'Arabie saoudite lui aurait donné l'ordre d'intervenir dans la campagne au Yémen. Cette motivation n'aborde pas non plus le risque que des armes destinées à la Garde nationale tombent entre les mains de rebelles houthistes lors d'attaques contre des avant-postes, comme cela est déjà arrivé par le passé selon les avis de la commission. La motivation ne permet pas davantage de comprendre les raisons pour lesquelles les éléments apportés par la commission d'avis au sujet de l'utilisation au Yémen de matériel similaire à celui destiné à la Garde royale ne sont pas considérés comme probants.

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

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

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

Après le retrait des licences suspendues par l'arrêt n° 247.259 précité, la commission d'avis sur les licences d'exportation d'armes conventionnelles et de produits à double usage a rendu un avis favorable sur tous les critères et notamment le deuxième. En ce qui concerne ce critère, la commission d'avis a jugé en substance que la Garde nationale saoudienne est principalement utilisée pour la protection des frontières et des sites stratégiques, mais pas pour des opérations à l'intérieur du Yémen, que les éléments

relevés en ce qui concerne les violations du droit international humanitaire ne concernent pas cette unité et qu'il est peu probable que la technologie ou les équipements militaires dont l'exportation est envisagée servent à commettre des violations graves du droit humanitaire international au Yémen.

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

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

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

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

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

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

La deuxième branche du troisième moyen est sérieuse.

Les conditions requises par l'article 17, § 1er, 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. »

37. Les requérantes poursuivent à présent l'annulation des décisions suspendues par l'arrêt susmentionné.

*

*

*

2. QUANT A L'INTERET AU RECOURS

38. L'intérêt des requérantes à poursuivre l'annulation de licences d'exportation d'armes a été reconnu, pour la première fois par un l'arrêt 197.522 du 29 octobre 2009, en ce qui concerne la première requérante, comme il suit :

« Considérant que l'argumentation développée tant à l'appui de la recevabilité du recours que des (...) moyens consiste à soutenir que la Libye est un pays qui ne respecte pas les droits de l'homme (seconde moyen), qui encourage le terrorisme et la criminalité organisée (3ème moyen), qui pourrait détourner les armes qui lui sont livrées vers d'autres pays (4ème moyen), de sorte que l'exportation d'armes vers ce pays heurte les objectifs qu'elle s'est donné pour tâche de défendre ; que l'objet social de la (...) requérante ne se limite pas au respect des droits de l'homme en Belgique et s'inscrit dans un réseau de coopération internationale ; que cet objet l'habilite à intervenir auprès des autorités, notamment en poursuivant l'annulation de décisions qui sont susceptibles de porter atteinte, hors du territoire, à des droits fondamentaux ; que cet objet social est par ailleurs limité à la défense des valeurs énumérées à l'article 3 des statuts et ne recouvre pas toute illégalité, de sorte que le présent recours ne s'identifie pas à un recours populaire ; ».

Cette jurisprudence a été saluée par la doctrine⁵⁷, et confirmée par Votre arrêt du 7 avril 2011⁵⁸.

39. Votre Conseil a ensuite reconnu l'intérêt des deux premières requérantes concernant des licences d'exportation d'armes vers et à destination finale de l'Arabie Saoudite, la seconde requérante ayant entre-temps modifié son objet social.

40. Le présent recours est recevable dans le chef des trois requérantes.

3. RECEVABILITE DU RECOURS A OBJETS MULTIPLES

41. La requête vise les licences d'armes n°2208/031132, n°2208/031133, n°2208/0311130, n°2208/0311131 délivrées le 8 juillet 2020 par la partie adverse en vue d'une exportation vers l'Arabie Saoudite.

⁵⁷ M. UYTENDAELE, « Deux hommes seuls face à la balance de la justice – Réflexions sur l'intérêt à agir des associations protectrices des droits de l'homme et sur les affaires courantes à la suite de l'arrêt du Conseil d'Etat du 30 octobre 2009 », *R.B.D.C.*, 2010, p. 55 et s.

⁵⁸ C.E., *asbl Ligue des droits de l'homme et cts*, n°212.559, du 7 avril 2011

42. Le procédé a été validé, implicitement mais certainement, par Votre Conseil dans ses arrêts prononcés dans le cadre des recours introduits contre les licences octroyées à la FN HERSTAL en vue d'exportation vers la Lybie⁵⁹.

43. Ensuite, à l'occasion des recours introduits contre les licences délivrées le 18 octobre 2017 par le Ministre Président de la Région wallonne précédant, Votre Conseil a tout d'abord adopté, au stade de la suspension, une jurisprudence éminemment restrictive en ne reconnaissant la connexité que dans les affaires où les licences attaquées avaient le même destinataire et portaient sur du matériel similaire⁶⁰ ou sur des marchandises relevant de la même catégorie^{61 62}.

Toutefois, dans ses arrêts d'annulation, Votre Conseil a adopté une approche plus large en jugeant comme il suit :

« *Plusieurs demandes ne peuvent être introduites de manière recevable comme une seule et même affaire que si cela contribue à une bonne administration de la justice, plus particulièrement lorsque, quant à leur objet ou à leur fondement, les demandes sont à ce point connexes qu'il paraît probable que les constatations faites ou les décisions prises par rapport à une requête auront une incidence sur le sort d'une autre.*

Ainsi, si plusieurs licences sont attaquées dans une seule et même requête, un lien de connexité suffisant entre celles-ci n'existe que lorsqu'elles ont été accordées selon une même procédure ou lorsque les procédures se sont déroulées de manière tout à fait simultanée et que l'examen des recours ne nécessite pas d'instruction et de débats distincts.

En l'espèce, il ressort de l'examen des pièces confidentielles de la partie adverse que les demandes de licence ont été introduites à la même date au nom de la s.a. FN HERSTAL, que le pays de destination est l'Arabie Saoudite, que la commission d'avis sur les licences d'exportation d'armes conventionnelles/produits à double usage a examiné ces deux demandes lors de sa réunion du 9 mai 2017 et que les deux licences attaquées ont été accordées par la partie adverse le 18 octobre 2017.

S'il est exact que ces licences portent sur du matériel distinct et que celui-ci est destiné à des utilisateurs différents, il n'empêche que celles-ci ont été examinées dans le cadre de la même procédure. Par ailleurs, il ressort des indications reprises dans le tableau établi par la partie adverse que celles-ci sont en partie inexactes et qu'elles ont donc induit les parties requérantes en erreur, lorsqu'elles n'ont pu avoir accès à l'ensemble des pièces de la procédure d'octroi des licences.

⁵⁹ C.E., n° 197.522, du 29 octobre 2009 (suspension) ; C.E., n° 212.559, du 7 avril 2011 (annulation) et C.E., n° 221.498, du 23 novembre 2012 (annulation des actes refaits).

⁶⁰ C.E., n° 240.897 et n° 240.901, du 6 mars 2018.

⁶¹ C.E., n° 240.906 et n° 240.907, du 6 mars 2018.

⁶² Rejet de la connexité lorsque les licences ont le même destinataire mais concernent des marchandises différentes : C.E., n° 240.903, n° 240.905 et 240.908, du 6 mars 2018.

A la lumière de ces différents éléments, il y a lieu de déclarer le recours recevable en ses deux objets. »⁶³

44. Enfin, le recours à objets multiples a été admis dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n°247.259 du 9 mars 2020 qui a suspendu 17 licences portant sur du matériel relevant de différentes catégories, signées par le Ministre-Président les 9, 17, 20 et 28 décembre 2019 et destinées à des utilisateurs différents (l'une ayant pour pays acheteur le Canada et pour utilisateur final l'Arabie saoudite).

45. En l'espèce, les licences ont fait l'objet de procédures tout à fait simultanées, analysées en commission le 24 juin 2020 et signées par le Ministre-Président le 8 juillet 2020. Celles-ci concernent toutes du matériel de catégorie ML 1 (« *Armes à canon lisse d'un calibre inférieur à 20 mm, autres armes et armes automatiques d'un calibre inférieur ou égal à 12,7 mm (calibre 0,50 pouce) et accessoires, et leurs composants spécialement conçus* »). De plus, l'instruction des différentes demandes s'est faite en mettant en œuvre un critère lié à la qualité du destinataire final. Enfin, au regard de ce critère, et des moyens invoqués à l'appui de la requête, l'instruction de la requête ne nécessite pas d'instruction et de débats distincts.

46. En tout état de cause, c'est au terme d'une instruction unique que Votre Conseil a pu ordonner la suspension des actes attaqués, reconnaissant ainsi que les différentes décisions sont connexes.

47. La requête est recevable contre les quatre licences n°2208/031132, n°2208/031133, n°2208/0311130, n°2208/0311131 délivrées le 29 avril 2020 par la partie adverse en vue d'exportation vers l'Arabie saoudite.

⁶³ C.E., n° 244.800, du 14 juin 2019 ; voy. également C.E., n° 244.801 du 14 juin 2019.

4. LES MOYENS

4.1. PREMIER MOYEN : VIOLATION DE L'ARTICLE 3, 1^o, A), DE L'ARRÊTÉ DU GOUVERNEMENT WALLON PORTANT FONCTIONNEMENT ET COMPOSITION DE LA COMMISSION D'AVIS SUR LES LICENCES D'EXPORTATIONS D'ARMES DU 30 JANVIER 2020, DU PREMIER CRITERE B, TER), DE LA POSITION COMMUNE 2008/944/PESC DU CONSEIL DU 8 DECEMBRE 2008, DES ARTICLES 1^{ER} ET 6.2 DU TRAITE SUR LE COMMERCE DES ARMES, RATIFIE PAR LA BELGIQUE LE 3 JUIN 2014, DES ARTICLES 1^{ER} COMMUNS AUX QUATRE CONVENTIONS DE GENEVE DU 12 AOUT 1949 ET AU PROTOCOLE ADDITIONNEL I DE 1977, DE L'OBLIGATION DE DROIT COUTUMIER INTERNATIONAL « DE FAIRE RESPECTER, EN TOUTE CIRCONSTANCE, LE DROIT HUMANITAIRE », VIOLATION DES ARTICLES 55 ET 56 DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES, VIOLATION DE L'OBLIGATION DE DROIT COUTUMIER DE FAIRE RESPECTER LES DROITS DE L'HOMME ET ADOPTION DE DECISIONS CONTRAIRES AUX « CONSIDERATIONS ELEMENTAIRES D'HUMANITE », VIOLATION DES ARTICLES 2 ET 3 DE LA LOI DU 29 JUILLET 1991 RELATIVE A LA MOTIVATION FORMELLE DES ACTES ADMINISTRATIFS, ABSENCE OU INSUFFISANCE DES MOTIFS, EXCES DE POUVOIR OU ERREUR MANIFESTE D'APPRECIATION

6.1.1. LES DECISIONS ATTAQUEES SONT SOUMISES A L'OBLIGATION GENERALE DE MOTIVATION FORMELLE CONSACREE PAR LA LOI DU 29 JUILLET 1991

48. S'agissant d'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 administrative⁶⁴ – en l'espèce autoriser leur bénéficiaire à exporter des armes – les décisions attaquées sont soumises en principe à l'obligation générale de motivation formelle consacrée par la loi du 29 juillet 1991⁶⁵, qui est de nature à renforcer le contrôle juridictionnel sur les actes administratifs consacré par les articles 159 et 161 de la Constitution.

Si l'article 4 de la loi du 29 juillet 1991 consacre des exceptions à cette obligation, force est de constater qu'en l'espèce, aucune de ces exceptions n'est rencontrée.

⁶⁴ Suivant la définition du champ d'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs (art. 2 de la loi).

⁶⁵ C.E., asbl Ligue des Droits de l'Homme, n° 221.498, du 23 novembre 2012 ; C.C., n° 169/2013, du 19 décembre 2013.

En effet, 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 restrictive⁶⁶. Comme le relève la doctrine, « *l'invocation des exceptions à l'obligation de motiver est destinée à demeurer... exceptionnelle* »⁶⁷.

La dispense de motiver qu'invoquerait la partie adverse ne servirait que son intérêt, 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 licences⁶⁸.

Les licences d'exportation d'armes sont donc soumises à l'obligation de motivation formelle.

49. Les requérantes s'en réfèrent à ce qui a été jugé par Votre Conseil dans son arrêt n°247.259, confirmant que les licences sont soumises à l'obligation de motivation formelle et soulignant que celle-ci « *n'est pas exclusivement destinée à permettre à leurs bénéficiaires de prendre connaissance des motifs de la décision administrative les concernant mais également de renforcer le contrôle juridictionnel sur les actes administratifs, consacré par les articles 159 et 161 de la Constitution* ».

6.1.2. LE PREMIER CRITERE DE LA POSITION COMMUNE 2008/944/PESC, L'ARTICLE 6.2 DU TRAITE SUR LE COMMERCE DES ARMES COMBINE AUX ARTICLES 1^{er} DES CONVENTIONS DE GENEVE DE 1949 ET AUX ARTICLES 55 ET 56 DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES

50. La Belgique a ratifié le Traité sur le commerce des armes (TCA).

Celle-ci a l'obligation de refuser toute exportation d'arme incompatible avec le TCA.

En vertu de l'article 3 de l'arrêté du 30 janvier 2020 du Gouvernement wallon portant fonctionnement et composition de la Commission d'avis sur les licences d'exportations d'armes, « *la commission est chargée de formuler, à la demande du Ministre ou d'initiative,*

⁶⁶ X. DELGRANGE et B. LOMBAERT, « La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs : questions d'actualité », in P. JADOU et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La motivation formelle des actes administratifs*, Bruxelles, La Charte, 2005, p. 58.

⁶⁷ *Idem.*

⁶⁸ C.C., n° 169/2013, B.12.

des avis motivés dans le cadre de l'analyse des demandes d'exportation de produits liés à la défense », au regard notamment « de l'ensemble des critères de la décision (PESC) 2019/1560 du Conseil du 16 septembre 2019 modifiant la position commune 2008/944/PESC définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires ».

51. Les requérantes attirent l'attention de Votre Conseil sur le fait que la décision 2019/1560 du Conseil du 16 septembre 2019 a modifié la position commune 2008/944/PESC. Soulignant « *son engagement de continuer ses efforts pour promouvoir l'universalisation et l'implémentation effective du Traité sur le Commerce des armes* »⁶⁹, le Conseil européen a modifié la Position commune afin de notamment y intégrer une référence directe au Traité sur le commerce des armes. Le premier critère de l'article 2 de la position commune se lit dorénavant comme suit :

« 1. Premier critère : respect des obligations et des engagements internationaux des Etats membres, en particulier des sanctions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies ou l'Union européenne, des accords en matière, notamment, de non-prolifération, ainsi que des autres obligations et engagements internationaux.

Une autorisation d'exportation est refusée si elle est incompatible avec, entre autres :

(...)

b ter) les obligations internationales incombant aux Etats membres au titre du traité sur le commerce des armes » (les requérantes soulignent).

52. Il importe de souligner également que la Position commune 2008/944/PESC a changé de statut. La référence à l'article 15 du Traité sur l'Union européenne a été supprimée et le préambule de la décision 2019/1560 du Conseil du 16 septembre 2019 modifiant la position commune 2008/944/PESC vise à présent l'article 29 du Traité sur l'Union européenne⁷⁰, lequel prévoit que « *le Conseil adopte des décisions qui définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique. Les États membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions de l'Union* ». La Position commune revêt dès lors dorénavant la nature d'une décision, ce que le Conseil confirme en affirmant son caractère « *juridiquement contraignant* »⁷¹.

⁶⁹ Council conclusions on the review of Council Common Position 2008/944/CFSP of 8 december 2008 on the control of arms exports, 16 septembre 2019, p. 3.

⁷⁰ Council decision amending Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing control of exports of military technology and equipment, 10707/19, 9 septembre 2019, p. 1.

⁷¹ Council conclusions on the review of Council Common Position 2008/944/CFSP of 8 december 2008 on the control of arms exports, 16 septembre 2019, p. 3.

53. Le guide d'utilisation de la Position commune a également été revu et actualisé au 16 septembre 2019, notamment afin d'y intégrer des références directes au Traité sur le commerce des armes.

54. Il s'agit, dès lors, de se départir de la jurisprudence antérieure de Votre Conseil dans ses arrêts n°248.128 et n°248.129 du 7 août 2020, qui soulignait que la Position commune « *ne constitue pas en elle-même une règle de droit dont la violation peut être invoquée en justice* ».

55. Le TCA règlemente le commerce international des armes classiques en vue de réaliser « *les buts et principes de la Charte des Nations Unies* », et notamment « *l'Article 26 de la Charte des Nations Unies qui vise à favoriser l'établissement et le maintien de la paix et de la sécurité internationale* ».

Les parties au TCA rappellent dans son préambule, « *que la paix et la sécurité, le développement et les droits de l'homme sont des piliers du système des Nations Unies et le fondement de la sécurité collective, et reconnaissent que le développement, la paix et la sécurité, ainsi que les droits de l'homme sont interdépendants et se renforcent mutuellement* ».

Le préambule du Traité précise également que le TCA vise à répondre à la nécessité d'empêcher le détournement d'armes classiques, notamment « *pour un usage final non autorisé* ».

Le préambule souligne en outre le rôle joué par les ONG, « *reconnaissant que la société civile, notamment les organisations non gouvernementales, et le secteur industriel peuvent contribuer activement, de leur propre initiative, à faire connaître l'objet et le but du présent Traité et concourir à leur réalisation* ».

Les États Parties au Traité affirment par ailleurs qu'ils sont « *résolus à agir conformément aux principes* » qu'ils énoncent, dont « **[l]'obligation de respecter et de faire respecter le droit international humanitaire, conformément, entre autres, aux Conventions de Genève de 1949, et de respecter et 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** »⁷².

L'article 1^{er} du TCA dispose que le Traité a notamment pour objet d' « *Instituer les normes communes les plus strictes possibles aux fins de réglementer ou d'améliorer la réglementation du commerce international d'armes classiques* », dans le but, notamment de « *réduire la souffrance humaine* ».

⁷² Les requérantes soulignent.

56. L'article 6 du TCA consacre trois hypothèses de prohibition absolue de transférer des armes, tandis que l'article 7 impose une évaluation préalable, au regard des critères qu'il détermine, « [s]i l'exportation n'est pas interdite par l'article 6 ».

L'article 6 se lit comme suit :

- « 1. Un État partie ne doit autoriser aucun transfert d'armes classiques visées par l'article 2 (1) ou de biens visés 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. Un État Partie ne doit autoriser aucun transfert d'armes classiques visées par l'article 2 (1) ou des biens visés par les articles 3 ou 4 qui violeraient 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. Un État Partie ne doit autoriser aucun transfert d'armes classiques visées par l'article 2 (1) ou des biens visés par les articles 3 ou 4 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. »

L'article 7 du TCA dispose quant à lui :

- « 1. Si l'exportation n'est pas interdite par l'article 6, chaque Etat Partie exportateur, avant d'autoriser l'exportation d'armes classiques visées par l'article 2 (1) ou des biens visés par les articles 3 ou 4, relevant de sa compétence et conformément à son dispositif de contrôle national, évalue, de manière objective et non discriminatoire, en tenant compte de tout élément utile, notamment de l'information fournie par l'Etat importateur en application de l'article 8 (1), si l'exportation de ces armes ou biens :
- a) contribuerait ou porterait atteinte à la paix et à la sécurité ;
- b) pourrait servir à :
- i) commettre une violation grave du droit international humanitaire ou à en faciliter la commission;
- ii) commettre une violation grave du droit international des droits de l'homme ou à en faciliter la commission;
- iii) commettre un acte constitutif d'infraction au regard des conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme auxquels l'État exportateur est Partie, ou à en faciliter la commission; ou

iv) *commettre un acte constitutif d'infraction au regard des conventions et protocoles internationaux relatifs à la criminalité transnationale organisée auxquels l'État exportateur est Partie, ou à en faciliter la commission.*

2. *L'État Partie exportateur envisage également si des mesures pourraient être adoptées pour atténuer les risques énoncés aux alinéas a) et b) du paragraphe 1), y compris des mesures de confiance ou des programmes arrêtés conjointement par les États exportateurs et importateurs.*

3. *Si, à l'issue de cette évaluation et après avoir examiné les mesures d'atténuation des risques disponibles, l'État Partie exportateur estime qu'il existe un risque prépondérant de réalisation d'une des conséquences négatives prévues au paragraphe 1, il n'autorise pas l'exportation.*

4. *Lors de son évaluation, l'État Partie exportateur tient compte du risque que des armes classiques visées à l'article 2 (1) ou des biens visés aux articles 3 ou 4 puissent servir à commettre des actes graves de violence fondée sur le sexe ou des actes graves de violence contre les femmes et les enfants, ou à en faciliter la commission.*

5. *Chaque État Partie exportateur prend des mesures pour s'assurer que toutes les autorisations d'exportation d'armes classiques visées par l'article 2 (1) ou de biens visés par les articles 3 ou 4 soient détaillées et délivrées préalablement à l'exportation.*

6. *Chaque État Partie exportateur communique les informations appropriées concernant l'autorisation en question à l'État Partie importateur et aux États Parties de transit et de transbordement qui en font la demande, dans le respect de son droit interne, de ses pratiques ou de ses politiques.*

7. *Si, après avoir accordé l'autorisation, un État Partie exportateur obtient de nouvelles informations pertinentes, il est encouragé à réexaminer son autorisation, après avoir consulté au besoin l'État importateur. »*

57. Il ressort de l'articulation des articles 6 et 7 que l'obligation d'évaluation imposée par l'article 7 est subsidiaire aux hypothèses d'interdiction absolue consacrées par l'article 6.

58. L'article 6.2 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 les articles 1^{er} 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.

Ces obligations de **respecter et faire respecter le droit international humanitaire** revêtent un caractère coutumier, comme l'a affirmé, en ces termes, la Cour internationale de Justice dans l'affaire *Nicaragua* :

« *La Cour considère que les Etats-Unis ont l'obligation, selon les termes de l'article premier des quatre conventions de Genève, de « respecter » et même de « faire respecter » ces conventions « en toutes circonstances », car une telle obligation ne découle pas seulement des conventions elles-mêmes, mais des principes généraux du droit humanitaire dont les conventions ne sont que l'expression concrète* »⁷³

L'obligation de **faire respecter les droits de l'homme** est tout aussi absolue et est notamment consacrée par l'article 55 de la Charte des Nations Unies. Cet article dispose :

« *En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations Unies favoriseront (...) le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion* ».

Selon l'article 56 de la Charte, les États « *s'engagent, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'article 55, à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation* ».

Cette obligation de faire respecter les droits de l'homme 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* »⁷⁴.

59. L'obligation de faire respecter le droit international humanitaire revêt « *une dimension externe qui consiste à faire respecter les Conventions par d'autres parties à un conflit. Par conséquent, les États, qu'ils soient neutres, alliés ou ennemis, doivent faire tout ce qui est raisonnablement en leur pouvoir afin de faire respecter les Conventions par d'autres États parties à un conflit.* »⁷⁵.

Comme le précise le commentaire de l'article 1^{er}, commun aux quatre Conventions de Genève, « *[c]ette obligation de faire respecter par d'autres comprend à la fois une obligation négative et une obligation positive. En vertu de l'obligation négative, les Hautes Parties contractantes ne peuvent ni encourager la commission de violations des Conventions par les parties à un*

⁷³ Arrêt du 27 juin 1986, *Recueil 1986*, p. 114, § 220.

⁷⁴ Affirmé comme principe général dans l'arrêt *Détroit de Corfou* de la Cour internationale de Justice, Rec. 1949, p. 22.

⁷⁵ « *Commentaire mis à jour de la Première Convention de Genève* », Comité international de la Croix-Rouge, 2018, www.icrc.org.

conflit, ni les aider ou les assister. Selon l'obligation positive, ils doivent faire tout ce qui est raisonnablement en leur pouvoir afin de prévenir et faire cesser ses violations. Cette dimension externe de l'obligation de faire respecter les Conventions va au-delà du principe pacta sunt servanda. »

59.1. Les États Parties ont donc d'abord des obligations négatives, ce qui signifie qu'elles doivent s'abstenir de certains comportements qui s'assimileraient à des encouragements, à une aide ou une assistance.

Lorsque les auteurs du commentaire de l'article 1^{er} des Conventions de Genève écrivent que cette obligation négative « 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 », c'est uniquement à titre d' « illustration d'une obligation négative à propos des transferts d'armes ». 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 incontestablement une mesure de soutien à cet État incompatible avec les obligations négatives de l'article 1^{er}.

Cette interprétation est d'autant plus impérative en 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 : non seulement cette obligation de faire respecter le droit international humanitaire est rappelée, dans le préambule, au titre des principes que les États Parties affirment vouloir résolument respecter, mais surtout, l'article 6.2 a 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.

L'interdiction de transfert imposée par l'article 6.2 n'est donc pas liée à la possible utilisation des armes mais au transfert lui-même⁷⁶.

Il importe d'insister sur le fait que cette interprétation ne résulte pas d'une lecture propre aux requérantes. L'analyse du groupe d'éminents experts des Nations Unies (reproduite *supra* en point 16) à propos de la responsabilité des États tiers qui, comme la Belgique, exercent une

⁷⁶ B. Muracciole, *Essai d'interprétation sur l'article 6 du Traité sur le commerce des armes, armer désarmer*, disponible en ligne sur : <https://armerdesarmer.wordpress.com/2014/10/20/essai-dinterpretation-de-larticle-6-du-traite-sur-le-commerce-des-armes/>.

influence particulière sur les parties au conflit au les soutenant directement ou indirectement y compris sous la forme de transfert d'armes, est sans équivoque :

« Pour tous les États, y compris ceux qui ne sont pas parties au traité sur le commerce des armes, les transferts d'armes à des membres de la coalition pourraient engager leur responsabilité en ce sens qu'ils violeraient leur obligation de coopérer pour mettre fin à toute violation grave du droit international, notamment les violations graves du droit international humanitaire. Dans certains cas, la fourniture d'armes ou de soutien logistique à une partie au conflit s'assimile à fournir sciemment aide ou assistance à cette partie dans la commission de faits internationalement illicites, ce qui engage la responsabilité de l'État qui fournit les armes pour ces faits ».

Le groupe d'éminent experts ajoute également que *« les Etats doivent considérer la manière dont l'Etat importateur respecte le droit international humanitaire avant d'autoriser l'exportation d'armes conventionnelles »* (pièce 4).

Il convient ainsi de distinguer les deux hypothèses de prohibition. 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.

A cet égard, toute distinction qui peut être faite par la partie adverse entre les produits destinés à l'aviation militaire, à la garde nationale ou à la garde royale, n'est pas pertinente.

59.2. La poursuite des exportations d'armes, dans le contexte factuel établi par les instances et organisations internationales tel que synthétisé dans l'exposé des faits, 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 »*.

Les commentateurs de l'article 1^{er} commun aux Conventions de Genève relèvent que *« [l]es États demeurent en principe libres de choisir entre différentes mesures possibles, pour autant que celles qu'ils adoptent soient considérées appropriées au but poursuivi de faire respecter les Conventions. L'obligation de faire respecter doit être mise en œuvre avec une diligence raisonnable (« due diligence »). (...), son contenu dépend des circonstances particulières, parmi lesquelles la gravité de la violation, les moyens qui sont raisonnablement à la disposition de l'État et le degré d'influence qu'il exerce sur les responsables de la violation. Contrairement à l'obligation négative décrite plus haut, il s'agit d'une obligation de moyens, c'est-à-dire que les Hautes Parties contractantes ne sont pas responsables d'un échec éventuel de leurs efforts, aussi longtemps qu'elles ont fait tout ce qui était raisonnablement en leur pouvoir pour faire cesser les violations. »*

6.1.3. L'INVOCABILITE DE L'ARTICLE 6.2 DU TRAITE SUR LE COMMERCE DES ARMES COMBINE AUX ARTICLES 1^{ER} DES CONVENTIONS DE GENEVE DE 1949 ET AUX ARTICLES 55 ET 56 DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES AU CONTENTIEUX OBJECTIF

60. L'appréciation de « l'effet direct » d'une norme de droit international diffère radicalement selon que la disposition est invoquée au contentieux subjectif ou au contentieux objectif. Michel PÂQUES fait ainsi la distinction entre l'effet direct « au sens restreint », requis au contentieux subjectif, et l'effet direct « au sens large », applicable au contentieux objectif⁷⁷. La norme de droit international qui bénéficie d'un effet direct au sens large est celle « *qui peut être mobilisé en vue de faire constater l'illégalité d'une mesure – qu'elle soit d'origine privée ou publique – incompatible avec [elle]* »⁷⁸.

Au contentieux objectif, on parlera d'invocabilité de la norme supérieure⁷⁹, plutôt que de l'effet direct, afin d'éviter toute confusion.

Effectivement, au contentieux objectif, « *l'existence d'un droit subjectif n'est pas une condition de l'action ; la démonstration d'un intérêt à agir suffit pour que le juge se déclare compétent. Il en va de la recevabilité comme au fond : peu importe que la norme à l'aune de laquelle le contrôle de conformité est exercé confère ou non des droits subjectifs au requérant. L'effet direct (au sens strict) n'est donc logiquement pas requis au contentieux objectif* »⁸⁰. 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 direct⁸¹.

La Cour Constitutionnelle a fait sienne cette distinction. Ainsi, rompant avec une jurisprudence constante qui conditionnait l'invocabilité de dispositions internationales à leur effet direct, elle se démarque très clairement de cette exigence dans son arrêt n° 106/2003 du 22 juillet 2003:

« *Compétente pour apprécier si une norme législative viole les articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour doit, lorsqu'elle est interrogée sur une violation de ces dispositions combinées avec une convention internationale, non pas examiner si celle-ci a effet direct dans l'ordre interne, mais apprécier si le*

⁷⁷ M. Pâques, *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Bruxelles, Lacier, 2015 p. 367, n° 456.

⁷⁸ C., Romainville, « Titre préliminaire. - Les degrés de justiciabilité du droit à la culture » in *Le droit à la culture, une réalité juridique*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 538.

⁷⁹ D., Van Eeckhout, J., Wouters, « le droit international devant le juge belge », *Revue belge de droit constitutionnel*, 2013, pp. 299-331.

⁸⁰ I., Hachez, « VI.1. - La pertinence de l'exigence d'applicabilité directe selon le type de contentieux » in *Le droit international et européen des droits de l'homme devant le juge national*, sous la dir. S., Van Drooghenbroeck, Bruxelles, Éditions Larcier, 2014, p. 181.

⁸¹ F., Dopagne, « L'effet direct est-il une condition de la primauté du droit international sur le droit belge ? », in *Revue belge de droit international*, 2012/2, Editions Bruylant, Bruxelles, p. 465.

législateur n'a pas méconnu de manière discriminatoire les engagements internationaux de la Belgique
».

La Cour a dès lors jugé que manquait en droit l'exception soulevée par le conseil des ministres faisant valoir l'absence d'effet direct attaché à la Convention relative aux droits de l'enfant.

Autrement dit, et comme le relève Isabelle HACHEZ, « *l'effet direct des dispositions internationales invoquées importe peu ; il suffit qu'elles lient la Belgique pour être prises en compte dans le cadre d'un contrôle mené au regard du principe d'égalité (art. 10 et 11 de la Constitution), voire en combinaison avec une disposition constitutionnelle analogue dont la Cour assure le respect* »⁸². Celle-ci ajoute que, « *depuis lors, la Cour ne semble plus – sauf rares exceptions – s'encombrer de considérations relatives à l'effet direct des dispositions qu'elle invoque ; en tout cas ne trouve-t-on plus trace de l'antienne autrefois bien connue selon laquelle « les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination sont applicables à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés reconnus aux Belges, en ce compris ceux résultant des conventions internationales liant la Belgique, rendues applicables dans l'ordre juridique interne par un acte d'assentiment et ayant effet direct* » »⁸³.

61. Au contentieux objectif, l'invocabilité de la norme doit être reconnue « *lorsque le juge considère que la norme de référence invoquée est suffisamment claire et précise pour qu'elle puisse servir de fondement au contrôle de compatibilité de la norme litigieuse* »⁸⁴.

L'appréciation du caractère suffisamment clair et précis de la norme diffère de celle qui doit être mise en œuvre pour établir que la norme examinée confère des droits subjectifs. Le critère du « suffisamment clair et précis » est ici exigé « *à d'autres fins (celle du contentieux objectif) et avec une intensité moindre (une précision suffisante pour permettre un contrôle de conformité respectueux du principe de la séparation des pouvoirs)* »⁸⁵. La norme ne doit, en définitive, présenter qu'une « densité normative » suffisante.

Frédéric DOPAGNE souligne quant à lui « *qu'il suffit que la règle de droit international en cause lie valablement la Belgique dans l'ordre juridique international, et qu'elle soit régulièrement applicable dans l'ordre juridique interne belge* »⁸⁶.

⁸² I., Hachez, *Op. cit.*, p. 175.

⁸³ *Ib.*, p. 182.

⁸⁴ C., Romainville, « Titre préliminaire. - Les degrés de justiciabilité du droit à la culture » in *Le droit à la culture, une réalité juridique*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 541.

⁸⁵ I., Hachez, « VI.1. - La pertinence de l'exigence d'applicabilité directe selon le type de contentieux » in *Le droit international et européen des droits de l'homme devant le juge national*, sous la dir. S., Van Drooghenbroeck, Bruxelles, Éditions Larcier, 2014, p. 183.

⁸⁶ F., Dopagne, « L'effet direct est-il une condition de la primauté du droit international sur le droit belge ? », in *Revue belge de droit international*, 2012/2, Editions Bruylant, Bruxelles, p. 467.

C'est ainsi que, dans un arrêt VEWA du 17 mai 2010, la partie requérante faisait notamment valoir l'illégalité d'un arrêté royal au regard d'une directive de l'union européenne. La question qui se posait était celle de savoir si une disposition nationale prévoyant le paiement d'un montant de 1 euro par adulte et de 50 centimes par mineur, par an, pour les prêts publics, était compatible avec l'article 5, §1, de la directive 92/100/CEE du Conseil du 19 novembre 1992 relative au droit de location et de prêt et à certains droits voisins du droit d'auteur dans le domaine de la propriété intellectuelle, en vertu duquel les auteurs doivent disposer d'une « rémunération » pour ce genre de prêt. Votre Conseil a rejeté l'argument de la partie adverse selon lequel « *dat artikel 5 van de richtlijn onvoldoende precies en onvoorwaardelijk is om recht-streks door particulieren voor de Raad van State ingeroepen te kunnen worden* » et a conclu de manière très explicite ce qui suit :

*« Overeenkomstig artikel 249, derde lid, van het EG-verdrag is een richtlijn verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch wordt aan de nationale instanties de bevoegdheid gelaten de vorm en de middelen te kiezen om het doel te bereiken. Nu het aan de verwerende partij gericht verwijt betrekking heeft op een schending door het bestreden koninklijk besluit van de richtlijn, is de redenering van de verwerende partij dat artikel 5 van de richtlijn onvoldoende precies en onvoorwaardelijk is om rechtstreeks als een recht door particulieren voor de Raad van State te worden ingeroepen, op dit punt niet ter zake. **De verwerende partij is immers in elk geval gebonden door de richtlijn en moet er uitvoering aan geven** »⁸⁷.*

En concluant qu'il n'est pas nécessaire de se pencher sur le caractère éventuellement insuffisamment précis de la directive, car l'Etat est en tout état de cause lié par celle-ci et est tenu de lui donner un effet, Votre Conseil a fait une application stricte de l'invocabilité d'une norme de droit supérieure au contentieux objectif. Une fois ceci clarifié, Votre Conseil a pris la décision de poser la question à la Cour de Justice des communautés européennes.

Dans un autre arrêt *M'Feddal* du 6 septembre 1989, Votre Conseil a souligné que la question n'était pas de vérifier si le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels conférait des droits au particuliers mais uniquement de vérifier si la législation interne était compatible avec le pacte⁸⁸.

L'on peut également noter avec intérêt un arrêt du 4 mai 2005⁸⁹, dans lequel la Cour Constitutionnelle examine la force normative de l'article 2.1 de la Charte Sociale Européenne relatif à la durée raisonnable du travail journalier et hebdomadaire en soulignant qu'il appartient au législateur de préciser le contenu de cette obligation. Malgré le caractère insuffisamment précis de la norme, la Cour y a égard en tant que norme de référence, et limite

⁸⁷ C.E., n°203.930, 17 mai 2010, *Vewa*, §40. Les requérantes soulignent.

⁸⁸ C.E., arrêt *M'Feddal*, n°32.989, 6 septembre 1989.

⁸⁹ C.C., n°87/2005, 4 mai 2005, considérants B.48 et B.49.

son contrôle à un contrôle *marginal* de l'existence d'une justification proportionnée à la restriction en cause.

62. Traditionnellement, le caractère précis et complet d'une règle est déterminé au départ de son seul libellé. De la sorte, on reconnaît généralement que l'obligation négative est dotée d'effet direct (l'abstention postulée par la règle de droit ne laissant aucune marge d'appréciation à l'État) alors que l'obligation positive en est dépourvue (les possibilités de faire respecter une disposition positive étant généralement multiples)⁹⁰.

Ainsi, dans un arrêt n°182.454 du 28 avril 2008⁹¹, Votre Conseil a reconnu l'invocabilité de l'article 4.4 de la Charte sociale européenne, jugeant que « *dans la mesure où elle impose aux États une interdiction d'adopter certaines mesures, la disposition visée est suffisamment précise pour avoir un effet direct dans l'ordre juridique interne* ». La partie requérante, fonctionnaire à la Communauté flamande, poursuivait l'annulation d'une décision de démission d'office. Cette démission pour inaptitude professionnelle, intervenant automatiquement après deux évaluations négatives, avait pris effet dix jours après la décision, conformément au statut des fonctionnaires flamands alors en vigueur. Faisant directement application de l'article 4.4 de la Charte sociale européenne, Votre Conseil a annulé la prise d'effet de la décision de démission, estimant que ce délai de dix jours, bien qu'admissible au regard du statut, ne pouvait correspondre au délai de préavis raisonnable visé par l'article 4.4 de la Charte précitée.

63. En l'espèce, l'article 6.2 du TCA renferme bien une obligation suffisamment claire et précise pour permettre à Votre Conseil d'exercer son contrôle au regard de celui-ci, et ce sans mettre à mal le principe de la séparation des pouvoirs.

63.1. En effet, les Conventions de Genève citées au moyen font indéniablement partie des « *accords internationaux pertinents* » visés par l'article 6.2. Il ne pourrait en être autrement, sauf à limiter la portée du Traité sur le commerce des armes, alors qu'aux termes de son article 1^{er}, le Traité vise à « *instituer les normes communes les plus strictes possibles* » et que les Conventions de Genève ont constitué la pierre angulaire de son élaboration.

Comme il a été précisé *supra*, dès le préambule, les États parties au Traité sur le commerce des armes se déclarent « *résolus à agir conformément (...) [à] l'obligation de respecter et faire respecter le droit international humanitaire, conformément, entre autres, aux Conventions de Genève de 1949, et de respecter et 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* ».

⁹⁰ F., Belleflamme, « VI.4. Morceaux choisis sur l'applicabilité directe de la Convention européenne des droits de l'homme », in *Le droit international et européen des droits de l'homme devant le juge national*, sous la dir. S., Van Drooghenbroeck, Bruxelles, Éditions Larcier, 2014, p. 214.

⁹¹ C.E., n°182.454, 28 avril 2008, *Verdoodt*.

Le Traité doit dès lors être lu à l'aune de ses objectifs et principes.

Le commentaire de l'article 1^{er} commun aux quatre Conventions de Genève du Comité international de la Croix-Rouge fait d'ailleurs expressément le parallèle avec la matière du commerce d'armement en affirmant qu' « [on] peut trouver une illustration d'une obligation négative à propos des transferts d'armes ».

63.2. Ainsi, analysant ce que recouvrent « *les accords internationaux pertinents* » visés à l'article 6.2, les auteurs d'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* » soulignent que « *les obligations découlant de la Charte des Nations Unies sont également très pertinentes au regard de l'article 6(2). (...) L'exigence de l'article 55 de la Charte des Nations Unies selon laquelle tous les États membres doivent promouvoir le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous est renforcée par l'article 56 de la Charte aux termes duquel les États membres s'engagent, en vue d'atteindre les buts énoncés par l'article 55, à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation* »⁹².

Les auteurs font ensuite explicitement référence au préambule du TCA, qui rappelle l'obligation de respecter et faire respecter le droit international, conformément, entre autres, aux Conventions de Genève, et de respecter et faire respecter les droits de l'homme, conformément, entre autres, à la Charte des Nations Unies.

Il est dès lors manifeste que « *les accords internationaux pertinents* » ne peuvent s'interpréter de manière restrictive, et incluent tant les Conventions de Genève que la Charte des Nations Unies.

Le fait que la lecture de l'article 6.2 se poursuit en indiquant « *en particulier celles relatives au transfert international ou au trafic illicite d'armes classiques* », ou le fait que l'article 6.3 procède à une énumération précise de tous les actes illicites visés – en ce compris les violations graves des Conventions de Genève – n'est pas de nature à amener à une autre conclusion.

63.3. L'article 6.2 est d'autant plus clair et précis que, combiné aux articles 1^{er} des Conventions de Genève et en particulier à l'aspect négatif de l'obligation de faire respecter le droit international humanitaire, il consacre une *interdiction d'agir*. Il y a dès lors lieu de conclure que « *dans la mesure où elle impose aux États une interdiction d'adopter certaines*

⁹² E., David, D., Turp, B., Wood, V., Azarova, *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*, décembre 2019, pp. 91-92, disponible en ligne sur : https://danielturpqc.org/upload/2019/Avis_sur_la_legalite_international_e_des_transferts_darmes_verse_Arabie_saoudite_10_decembre_2019.pdf

mesures, la disposition visée est suffisamment précise pour avoir un effet direct dans l'ordre juridique interne »⁹³.

63.4. En outre, le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles et la Cour d'appel de Bruxelles n'ont pas contesté l'effet direct attaché à l'article 6 du TCA dans le cadre de la procédure en référé introduite par les requérantes visant à enjoindre à l'État belge de refuser pendant une durée de six mois toute autorisation d'exporter vers l'Arabie saoudite sur base des articles 6.2 combiné aux articles 1^{er} des Conventions de Genève et 6.3 du Traité sur le commerce des armes. Le Tribunal de première instance a notamment jugé ce qui suit :

« 35. Dans ces circonstances, il peut difficilement être dénié, dans le chef des parties demanderesse, l'existence d'un droit subjectif qui repose sur un intérêt propre en exerçant une action correspondant à leur but statutaire et visant au respect des droits de l'homme, reposant sur les conventions et Traités internationaux qui s'y réfèrent, dont le TAC (sic) fait partie.

Par ailleurs, le défendeur étant signataire du TAC (sic), il est tenu des obligations qui en découlent et dont les parties demanderesse sont en droit d'exiger le respect en vertu des droits subjectifs qu'elles tirent de leur objet statutaire ».

La Cour d'appel de Bruxelles s'est également reconnue compétente pour connaître de la demande en soulignant que *« l'objet réel du litige est de demander le respect du TAC (sic) par l'ÉTAT BELGE et en particulier des droits subjectifs qu'il créerait dans le chef des appelantes ».*

Dès lors qu'au contentieux subjectif le juge judiciaire n'a pas émis de doutes quant à l'existence d'un effet direct attaché à l'article 6 du TCA, il convient *a fortiori* de le reconnaître au contentieux objectif.

63.5. Enfin, quand bien même Votre Conseil devait considérer que la norme n'est pas suffisamment claire et précise – *quod non* – le recours à un contrôle marginal, comme le fait la Cour Constitutionnelle dans son arrêt précité du 4 mai 2005, permet d'y avoir égard comme norme de référence, tout en respectant le principe de la séparation des pouvoirs.

6.1.4. APPLICATION

PREMIERE BRANCHE DU MOYEN

64. L'article 6.2 du Traité 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

⁹³ En ce sens : Votre arrêt n° 182.454 précité.

international des droits de l'homme doit cesser de l'approvisionner, comme moyen d'influence.

En l'espèce, les justifications apportées par la partie adverse pour justifier l'approvisionnement en armement de la Garde nationale sont 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 (pièce 8).

Il est établi que l'État belge et singulièrement le Ministre Président de la Région wallonne ne s'est pas abstenu de continuer à fournir la Garde nationale d'Arabie saoudite en armement pour faire respecter le droit international humanitaire et les droits de l'homme, et ce alors même que l'évolution de la situation – et plus exactement l'aggravation de la situation tant en ce qui concerne le respect des droits de l'homme en Arabie saoudite qu'en ce qui concerne la situation au Yémen – nécessitait une réaction au regard des obligations internationales des États tiers, dont la Belgique et partant la Région wallonne, visées au moyen.

65. En conclusion et eu égard à la connaissance des faits et à l'absence d'évolution favorable, l'article 6.2 du Traité, 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 du 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'encore 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 notre Code pénal, mais refuse d'enquêter sur ces faits lorsque la communauté des Nations lui fait part de ses préoccupations, et poursuit ses exactions.

66. L'obligation de faire respecter les droits de l'homme en Arabie saoudite même implique la même interdiction.

67. La première branche du premier moyen est fondé.

DEUXIEME BRANCHE DU MOYEN

68. A titre subsidiaire, si par impossible Votre Conseil devait juger que la première branche du moyen n'est pas fondée, les requérantes font valoir l'absence ou l'insuffisance des motifs des décisions attaquées.

69. Conformément à l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991, « [l]a *motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision* ». Cette motivation doit en outre « *être adéquate* »⁹⁴.

En l'espèce, la lecture des décisions doit faire apparaître :

- 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 au premier critère de la position commune 2008/944/PESC et à l'hypothèse d'interdiction absolue de l'article 6.2 TCA,
- et qu'au terme de cet examen minutieux de la situation en Arabie Saoudite et dans la région, et notamment de la situation au Yémen, 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.

Si tel n'est pas le cas, la seconde branche du moyen serait fondée.

70. Or, en premier lieu, il ressort de l'arrêt n°248.129 du 7 août 2020 que le Ministre-Président n'a **absolument pas motivé sa décision quant au premier critère de la Position commune 2008/844/PESC**.

L'État belge en a pourtant l'obligation depuis la modification de la Position commune par la décision (PESC) 2019/1560 du Conseil du 16 septembre 2019 qui impose directement aux États membres de refuser une exportation d'arme si celle-ci est incompatible avec les obligations internationales qui leur incombent en vertu du Traité sur le commerce des armes.

Déjà, et sans qu'il soit nécessaire de se pencher sur les obligations découlant de l'article 6.2 du TCA, la deuxième branche du premier moyen est fondée.

71. Ensuite, comme exposé *supra*, l'article 6.2 du TCA vise une hypothèse d'interdiction distincte de celle qui concerne le risque 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.

⁹⁴ Art. 3, al. 2.

La partie adverse a l'obligation de faire respecter les droits de l'homme et le droit international humanitaire, en refusant de continuer à alimenter un régime qui commet les pires exactions comme établi dans l'exposé des faits.

72. En l'absence de toute motivation formelle par laquelle la partie adverse justifierait l'adéquation de ses décisions avec son obligation de prendre toutes les mesures en son pouvoir pour faire respecter le droit international humanitaire et les droits de l'homme par l'Arabie saoudite, le moyen est fondé.

La combinaison des dispositions et principes visés au moyen implique en effet que la partie adverse ait examiné toutes les hypothèses d'interdiction et, dans le contexte particulier de l'Arabie saoudite, expose en quoi elle considère que continuer à alimenter cet État en armement n'implique pas une violation de son obligation de tout mettre en œuvre pour faire respecter le droit international humanitaire et les droits de l'homme par ce « partenaire ».

Pour rappel, la mise en œuvre des critères consacrés par l'article 14 du décret du 21 juin 2012 ne permettent pas de rencontrer l'interdiction consacrée par l'article 6.2 du TCA que la Belgique a d'ailleurs ratifié après l'adoption du décret du 21 juin 2012.

73. La seconde branche du premier moyen est fondée.

6.2. DEUXIÈME MOYEN : VIOLATION DE L'ARTICLE 3, 1°, A), DE L'ARRÊTÉ DU GOUVERNEMENT WALLON PORTANT FONCTIONNEMENT ET COMPOSITION DE LA COMMISSION D'AVIS SUR LES LICENCES D'EXPORTATIONS D'ARMES DU 30 JANVIER 2020, VIOLATION DU PREMIER CRITERE B, TER), DE LA POSITION COMMUNE 2008/944/PESC DU CONSEIL DU 8 DECEMBRE 2008, DES ARTICLES 1^{er} ET 6.3 DU TRAITE SUR LE COMMERCE DES ARMES, RATIFIE PAR LA BELGIQUE LE 3 JUIN 2014, VIOLATION DES ARTICLES 2 ET 3 DE LA LOI DU 29 JUILLET 1991 RELATIVE A LA MOTIVATION FORMELLE DES ACTES ADMINISTRATIFS, ABSENCE OU INSUFFISANCE DES MOTIFS, EXCES DE POUVOIR OU ERREUR MANIFESTE D'APPRECIATION

6.2.1. L'INVOCABILITE DE L'ARTICLE 6.3 DU TRAITE SUR LE COMMERCE DES ARMES AU CONTENTIEUX OBJECTIF

74. L'article 6.3 du Traité sur le commerce des armes dispose :

« 3. Un État Partie ne doit autoriser aucun transfert d'armes classiques visées par l'article 2 (1) ou des biens visés par les articles 3 ou 4 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. »

L'article 6.3 du Traité sur le commerce des armes (TCA) consacre une obligation suffisamment claire et précise pour permettre à Votre Conseil d'exercer son contrôle au regard de celui-ci, et ce, sans mettre à mal le principe de la séparation des pouvoirs.

Ceci est d'autant plus évident que l'article 6.3 du TCA consacre une *interdiction d'agir*. Il y a dès lors lieu de conclure comme dans votre arrêt n° 182.454 précité que « *dans la mesure où elle impose aux États une interdiction d'adopter certaines mesures, la disposition visée est suffisamment précise pour avoir un effet direct dans l'ordre juridique interne* ».

75. Le contenu de l'article 6.3 n'a pas une portée équivalente au deuxième critère de la position commune 2008/944/PESC dont il sera question au troisième moyen. Le guide d'utilisation de la position commune le confirme en soulignant que « *le Traité sur le commerce des armes contient une disposition similaire au deuxième critère de la Position commune de l'UE* », à savoir son « *article 7* »⁹⁵.

76. Enfin, comme il a déjà été souligné *supra* (§51.4), l'effet direct attaché à l'article 6 du TCA n'a pas été contesté 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 requérantes visant à enjoindre à l'Etat belge de refuser pendant une durée de six mois tout dédouanement de matériel militaire et d'armement vers l'Arabie saoudite sur base des articles 6.2 et 6.3 du Traité sur le commerce des armes.

⁹⁵ Guide d'utilisation de la position commune 2008/944/PESC, p. 53.

6.2.2. APPLICATION

PREMIERE BRANCHE DU MOYEN

77. L'article 6.3 du TCA consacre l'interdiction absolue pour l'Etat de transférer des armes « *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'emploi des mots « *pourraient servir à* » implique que la potentialité que les arme puissent servir à commettre des faits incriminés suffit pour que l'interdiction s'impose⁹⁶.

Le Comité international de la Croix-Rouge a dégagé différents indicateurs à utiliser lors de l'évaluation de ce risque. Parmi ces critères, on retrouve notamment les questions de savoir si le destinataire a déjà commis des violations graves du droit international humanitaire ou s'il s'est engagé officiellement à appliquer les règles du droit international humanitaire en adhérant, par exemple, aux Traités pertinents et en transposant les règles découlant de ces traités dans sa législation nationale⁹⁷.

78. Les requérantes ont pu apprendre par Votre Conseil dans son arrêt de suspension 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* ». L'arrêt de suspension 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 hériter 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,

⁹⁶ CICR, Comprendre le traité sur le commerce des armes d'un point de vue humanitaire, 2017, pp. 30-31.

⁹⁷ CICR, *Décisions en matière de transferts d'armes : application des critères fondés sur le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme – Guide pratique*, Genève, 2017, pp.7-8.

en appui à la force aérienne et aux forces terrestres. »

79. Les requérantes ont également pu apprendre dans l'arrêt en suspension n°248.128 du 7 août 2020 que cette fois, bien que la Commission d'avis ait remis des avis favorables, une note de minorité exposait toujours l'existence d'un risque bien réel que les armes soient utilisées au Yémen, notamment puisque celle-ci est intervenue au Bahreïn lors de manifestation en faveur de la démocratie. *« Cette note rappelle également que la Garde nationale est mobilisée depuis 2015 dans le cadre du conflit au Yémen sans qu'il soit possible de déterminer si des unités ont été déployées dans ce pays ou si un tel déploiement est planifié. Cette note ajoute une série de considérations étayées selon lesquelles les médias et les associations de défense des droits humains ont indiqué que des unités de la Garde nationale ont été utilisées dans certaines opérations de répression au Bahreïn et dans la région de Qatif ayant entraîné de nombreux morts et des destructions »*⁹⁸.

Il est également apparu que dans sa motivation, la Commission reconnaît que, si les armes sont destinées à la Garde nationale dont la mission est la protection des frontières, des sites et infrastructures stratégiques nationales saoudiennes et que son déploiement est donc théoriquement cantonné au territoire saoudien, il n'en reste pas moins que *« son rayon d'action, en cas d'agression, peut atteindre le Yémen au départ du territoire saoudien, dans un rayon proche de la frontière »*.

La motivation souligne également *« l'opacité qui entoure les actions des forces de sécurité saoudienne »* et conclut de manière péremptoire *« qu'il est peu probable que la technologie ou les équipements militaires dont l'exportation est envisagée servent à commettre des violations graves du droit humanitaire international au Yémen »*. Autrement dit, il apparaît clairement que le Ministre-Président reconnaît explicitement qu'il existe un risque que les armes soient utilisées au Yémen, quand bien même celui-ci serait *« peu probable »*.

De plus, et comme l'a souligné Votre Conseil dans son arrêt n°248.128 du 7 août 2020, le groupe d'experts des Nations Unies a non seulement dénoncé des violations du droit international humanitaire commises dans le cadre de frappes aériennes au Yémen, mais également d'autres violations commises lors d'attaques *« à l'aide d'armes à tir courbe et de tirs à l'arme légère en violation du principe de distinction, actes susceptibles de constituer des crimes de guerre »* et ce, sans distinguer ces violations selon les différentes composantes des forces saoudiennes impliquées.

80. Au vu de ces éléments, ainsi que de l'ensemble des informations à disposition de la communauté internationale, de la Belgique et en particulier de la Région wallonne (voy. point

⁹⁸ C.E., arrêt n°248.128 du 7 août 2020, p. 12.

1 « *Faits et rétroactes* »), il est incontestable que la partie adverse avait connaissance que les armes *pourraient* servir à commettre l'un des actes illicites énoncés par l'article 6.3 du TCA.

Les conditions de l'article 6.3 sont réunies et l'autorisation d'exporter accordée par le Ministre-Président procède d'un excès de pouvoir.

81. La première branche du deuxième moyen est fondée.

DEUXIEME BRANCHE DU MOYEN

82. A titre subsidiaire, si par impossible Votre Conseil devait juger que la première branche du moyen n'est pas fondée, les requérantes font valoir l'absence ou l'insuffisance des motifs des décisions attaquées.

83. Conformément à l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991, « [l]a *motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision* ». Cette motivation doit en outre « *être adéquate* »⁹⁹.

83.1. En l'espèce, la lecture des avis et décisions 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 informations confirmant l'implication de la Garde nationale dans le conflit au Yémen, notamment au Bahreïn et au Qatif, de la possibilité que les armes tombent entre les mains de rebelles houthistes comme cela est déjà arrivé par le passé,
- qu'elles ont effectivement confronté cette situation à l'hypothèse d'interdiction absolue de l'article 6.3 du TCA,
- qu'au terme de cet examen minutieux et exact de la situation en Arabie saoudite et au Yémen, 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

⁹⁹ Art. 3, al. 2.

contre des civils ou tout autre violation du droit international humanitaire.

83.2. Encore une fois, en premier lieu, le seul fait pour la partie adverse de ne pas avoir analysé le premier critère de la Position commune 2009/844/PESC, qui fait référence à l'interdiction pour les États d'autoriser une exportation contraire à une disposition du TCA, suffit à établir que les actes attaqués ont été pris en violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Déjà, la seconde branche du deuxième moyen est fondée.

83.3. En outre, il est établi que pour être « adéquate » la motivation doit permettre « *de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, s'écarte des avis et décisions antérieurement intervenues sur la demande* »¹⁰⁰. De plus, « *l'indication des raisons pour lesquelles l'autorité, qui a toujours le droit de changer d'avis, se départit d'une précédente appréciation, s'impose tout particulièrement lorsque, cumulativement, les attitudes apparemment contradictoires que la même autorité adopte pour une affaire déterminée, se succèdent dans un délai rapproché, dans un même contexte et que les circonstances de l'affaire n'ont pas évolué de manière significative ni fait apparaître un élément nouveau expliquant la contradiction* »¹⁰¹.

Dès lors que la commission d'avis, nouvellement composée, a modifié son appréciation depuis ses avis négatifs des 14 mai, 25 juin, 25 septembre, 4 novembre et 19 décembre 2019, il convient d'examiner si ce « *revirement d'attitude par rapport à [son] appréciation antérieure [a été] spécialement motivé en la forme* »¹⁰². La motivation des nouveaux avis de la commission, qui sont intervenus seulement 5 mois plus tard et alors qu'il est démontré que la situation au Yémen n'a fait que s'aggraver de janvier à juin 2020, 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 le mains de rebelles houthistes comme cela est déjà arrivé par le passé;
- pourquoi les informations selon lesquelles la Garde nationale est déjà intervenue au Yémen par le passé ne seraient soudainement plus considérées comme suffisamment

¹⁰⁰ C.E., arrêt n°247.664 du 28 mai 2020, *Vandormael*.

¹⁰¹ CE., arrêt n°239.164 du 20 septembre 2017, *Duculot*.

¹⁰² C.E., arrêt n°244.830 du 18 juin 2019, *SOW*.

probantes que pour établir un risque que les armes puissent être utilisées au Yémen alors qu'elles étaient considérées comme telles cinq mois auparavant par la Commission d'avis anciennement composée.

Si ce n'est pas le cas, il s'agirait de conclure, comme Votre Conseil l'a déjà fait dans de nombreux arrêts, que « *dès lors que les [différentes décisions] se succèdent dans un délai rapproché, dans un même contexte, et que les circonstances de l'affaire n'ont pas évolué de manière significative ni fait apparaître un élément nouveau expliquant cette contradiction, il y a lieu de considérer que l'autorité (...) a opéré un revirement d'attitude non justifié* »¹⁰³.

83.4. Votre Conseil a suspendu les licences attaquées par arrêt n°248.128 du 7 août 2020 en relevant ce qui suit :

« Prima facie, l'opacité qui entoure les actions des forces de sécurité saoudiennes lors d'opérations de répression auxquelles participe la Garde nationale devrait être un motif de refus plutôt que d'octroi d'une licence d'exportation d'armes compte tenu du devoir de prudence toute particulière en ce qui concerne la délivrance de licences vers un pays où de graves violations des droits de l'homme ont été constatées par les organismes compétents des Nations Unies, par l'Union européenne ou par le Conseil de l'Europe. Par ailleurs, le rôle de la Garde nationale n'est pas strictement limité au territoire national puisqu'elle est déjà intervenue au Bhareïn et que le roi d'Arabie saoudite Salmane a ordonné en avril 2015 à la Garde nationale de prendre part à la campagne menée par l'Arabie saoudite au Yémen, en appui à la force aérienne et aux forces terrestres. Si le Groupe d'experts a effectivement relevé des violations du droit international humanitaire qui auraient pu être commises dans le cadre des frappes aériennes au Yémen, ces experts ont également dénoncé beaucoup d'autres violations commises par toutes les parties au conflit, dont l'Arabie saoudite, et notamment « des attaques à l'aide d'armes à tir courbe et de tirs à l'arme légère en violation du principe de distinction, actes susceptibles de constituer des crimes de guerre » (Rapport du Groupe d'éminents experts internationaux et régionaux tel que soumis à la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, A/HRC/42/17, p. 19) qui pourraient, en l'absence d'indications contraires dans la motivation des actes attaqués, être menées au moyen de la technologie ou des équipements militaires concernés par les actes attaqués. Ces experts ne distinguent pas ces violations selon les différentes composantes des forces saoudiennes impliquées. Par ailleurs, la motivation formelle de l'acte n'aborde pas non plus la question du risque que ces armes tombent entre les mains des rebelles houthistes alors que cette situation s'est déjà présentée par le passé. »

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

¹⁰³ C.E., arrêt n°246.302 du 5 décembre 2019, *Lionnet*.

Pour ces mêmes motifs, les actes attaqués doivent être annulés.

85. En conclusion, il apparait que la partie adverse n'a pas motivé adéquatement sa décision quant au risque que les armes livrées puissent être utilisées pour commettre 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, en violation de l'article 6.3 du Traité sur le commerce des armes.

86. Le seconde branche du deuxième moyen est fondée.

6.3. TROISIEME MOYEN : VIOLATION DES ARTICLES 1^{er}, § 1^{er}, 2 ET 10 DE LA POSITION COMMUNE 2008/944/PESC DU CONSEIL DU 8 DECEMBRE 2008 DEFINISSANT DES REGLES COMMUNES REGISSANT LE CONTROLE DES EXPORTATIONS DE TECHNOLOGIE ET D'EQUIPEMENT MILITAIRES, DE L'ARTICLE 14, §1^{er}, AL. 2, 2. (DEUXIEME CRITERE), LITTERAS A), B) ET C), 4. (QUATRIEME CRITERE), LITTERAS A) ET C) ET 6. (SIXIEME CRITERE), LITTERAS A) ET B), DU DECRET DU 21 JUIN 2012 RELATIF A L'IMPORTATION, A L'EXPORTATION, AU TRANSIT ET AU TRANSFERT D'ARMES CIVILES ET DE PRODUITS LIES A LA DEFENSE, DES ARTICLES 2 ET 3 DE LA LOI DU 29 JUILLET 1991 RELATIVE A LA MOTIVATION FORMELLE DES ACTES ADMINISTRATIFS, ABSENCE OU DE L'INSUFFISANCE DES MOTIFS, DE L'EXCES DE POUVOIR ET ERREUR MANIFESTE D'APPRECIATION

87. 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.

C'est à ce titre que 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 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 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipement militaires.

Les critères définis par la Position commune sont repris à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, du décret précité du 21 juin 2012¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Voir ci-après.

Ces critères constituent « *des normes communes élevées qui seront considérées comme le minimum en matière de gestion et de modération dans le domaine des transferts de technologies et d'équipements militaires par tous les États membres* »¹⁰⁵, ceux-ci étant « *déterminés à empêcher les exportations de technologie et d'équipements militaires qui pourraient être utilisés à des fins de répression interne ou d'agression internationale ou contribuer à l'instabilité régionale* »¹⁰⁶.

L'article 10 de la Position commune précitée dispose :

« *Bien que les États membres puissent également, le cas échéant, prendre en compte les incidences des exportations envisagées sur leurs intérêts économiques, sociaux, commerciaux et industriels, ces facteurs n'affectent pas l'application des critères susmentionnés.* »

88. L'article 14, § 1^{er}, al. 2 du décret précité du 21 juin 2012, lequel transpose l'article 2 de la Position commune précitée, dispose :

« *Les demandes d'exportation sont rejetée 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*

¹⁰⁵ 3^e considérant.

¹⁰⁶ 4^e considérant.

constatées par les organismes compétents des Nations unies, par l'Union européenne ou par le Conseil de l'Europe.

A 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;

(...)

4. Quatrième critère : préservation de la paix, de la sécurité et de la stabilité régionales.

Le Gouvernement refuse la licence d'exportation s'il existe un risque manifeste que le destinataire envisagé 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. Lorsqu'il examine ces risques, le Gouvernement tient compte notamment des éléments suivants :

- a) l'existence ou la probabilité d'un conflit armé entre le destinataire et un autre pays ;
- b) (...)
- c) la probabilité que la technologie ou les équipements militaires soient utilisés à des fins autre que la sécurité et la défense nationales légitimes du destinataire ;

d) (...)

(...)

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) (...)

(...) »

89. L'article 14 du décret du 21 juin 2012 consacre le principe d'une compétence liée lorsque certains critères sont rencontrés. Tel est le cas pour ce qui concerne les deuxième et quatrième critères.

Première branche

90. En autorisant la livraison d'armes à l'Arabie saoudite, la partie adverse viole l'interdiction qui lui est faite par le deuxième critère de l'article 14, §1^{er}, alinéa 2, 2., compte tenu :

- du risque manifeste (dont l'exigence est atténuée par le fait qu'un devoir de prudence lui est imposé par le littéra b)) 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 littéra b),
- du risque manifeste que ces armes servent à commettre des violations graves du droit humanitaire international.

90.1. 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 – 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.

En l'espèce, il a été dûment établi dans l'exposé des faits 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/HR/42/17 et le dernier datant du 8 septembre 2020 A/HRC/45/6), 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.

90.2. Le guide souligne également 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 »*.

Le guide précise en outre que *« la combinaison des mots « un risque clair » et « pourrait » dans le texte doit être souligné. Elle requiert une charge de la preuve moins importante qu'un risque clair que la technologie ou l'équipement militaire sera employée à des fins de répression interne »*¹⁰⁷.

90.3. En reconnaissant dans sa motivation que, si théoriquement la mission de la Garde nationale est la protection des frontières, des sites et infrastructures stratégiques nationales saoudiennes et que son déploiement est donc normalement cantonné sur le territoire saoudien, *« son rayon d'action, en cas d'agression, peut atteindre le Yémen au départ du territoire saoudien »*, on ne voit pas comment la décision de la partie adverse de livrer des armes à la Garde nationale d'Arabie saoudite pourrait constituer une décision *« prudente »* quant au risque manifeste que celles-ci contribuent à une violation flagrante des droits de l'homme ou des violations graves du droit humanitaire international.

¹⁰⁷ Guide d'utilisation de la position commune 2008/944/PESC, p. 47.

Déjà, la première branche du troisième moyen est fondée.

91. La partie adverse viole également l'interdiction qui lui est faite par le quatrième critère de l'article 14, §1^{er}, al. 2, 4. compte tenu :

- du risque manifeste que l'Arabie saoudite utilise les armes livrées de manière agressive contre un autre pays, compte tenu du conflit armé contre le Yémen,
- du comportement de l'Arabie saoudite à l'égard de la communauté internationale.

92. La première branche du troisième moyen est fondée.

Deuxième branche

93. A titre subsidiaire, si par impossible Votre Conseil devait juger que la première branche du moyen n'est pas fondée, les requérantes font valoir l'absence ou l'insuffisance des motifs des décisions attaquées.

94. En l'espèce, concernant le deuxième critère, la lecture des avis de la commission et des décisions 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, de 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,
- 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, comme exigé par la Position commune 2008/944/PESC
- et qu'au terme de cet examen minutieux de la situation en Arabie Saoudite et dans la région, et notamment de l'aggravation de la situation au Yémen, elles ont pu considérer qu'elles étaient en mesure d'écarter tout risque que la Garde nationale puisse encore intervenir au Yémen à l'avenir, et ce même en tenant compte du devoir de prudence qui s'impose à elles, ou que les armes puissent encore tomber entre les mains des rebelles houthistes comme c'est déjà arrivé par le passé, et qu'elles ne se trouvaient pas dans une hypothèse où la compétence de refuser la licence était liée et qu'il y avait par ailleurs lieu d'autoriser les exportations vers ce pays au regard du deuxième critère de l'article 14 du décret du 21 juin 2012.

95. En outre, il est établi que pour être « adéquate » la motivation doit permettre « *de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, s'écarte des avis et décisions antérieurement intervenues sur la demande* »¹⁰⁸. De plus, « *l'indication des raisons pour lesquelles l'autorité, qui a toujours le droit de changer d'avis, se départit d'une précédente appréciation, s'impose tout particulièrement lorsque, cumulativement, les attitudes apparemment contradictoires que la même autorité adopte pour une affaire déterminée, se succèdent dans un délai rapproché, dans un même contexte et que les circonstances de l'affaire n'ont pas évolué de manière significative ni fait apparaître un élément nouveau expliquant la contradiction* »¹⁰⁹.

Dès lors que la commission d'avis, nouvellement composée, a modifié son appréciation depuis ses avis négatifs des 14 mai, 25 juin, 25 septembre, 4 novembre et 19 décembre 2019, il convient d'examiner si ce « *revirement d'attitude par rapport à [son] appréciation antérieure [a été] spécialement motivé en la forme* »¹¹⁰. La motivation des nouveaux avis de la commission, qui sont intervenus seulement 5 mois plus tard et alors qu'il est démontré que la situation au Yémen n'a fait que s'aggraver de janvier à juin 2020, 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;
- pourquoi les informations selon lesquelles la Garde nationale est déjà intervenue au Yémen par le passé ne seraient soudainement plus considérées comme suffisamment probantes que pour établir un risque que les armes puissent être utilisées au Yémen alors qu'elles étaient considérées comme telles cinq mois auparavant par la Commission d'avis anciennement composée.

Si ce n'est pas le cas, il s'agirait de conclure, comme Votre Conseil l'a déjà fait dans de nombreux arrêts, que « *dès lors que les [différentes décisions] se succèdent dans un délai rapproché, dans un même contexte, et que les circonstances de l'affaire n'ont pas évolué de manière significative ni fait apparaître un élément nouveau expliquant cette contradiction, il*

¹⁰⁸ C.E., arrêt n°247.664 du 28 mai 2020, *Vandormael*.

¹⁰⁹ CE., arrêt n°239.164 du 20 septembre 2017, *Duculot*.

¹¹⁰ C.E., arrêt n°244.830 du 18 juin 2019, *SOW*.

y a lieu de considérer que l'autorité (...) a opéré un revirement d'attitude non justifié »¹¹¹.

96. Votre Conseil a suspendu les licences attaquées par arrêt n°248.128 du 7 aout 2020 en relevant ce qui suit :

« Prima facie, l'opacité qui entoure les actions des forces de sécurité saoudiennes lors d'opérations de répression auxquelles participe la Garde nationale devrait être un motif de refus plutôt que d'octroi d'une licence d'exportation d'armes compte tenu du devoir de prudence toute particulière en ce qui concerne la délivrance de licences vers un pays où de graves violations des droits de l'homme ont été constatées par les organismes compétents des Nations Unies, par l'Union européenne ou par le Conseil de l'Europe. Par ailleurs, le rôle de la Garde nationale n'est pas strictement limité au territoire national puisqu'elle est déjà intervenue au Bhareïn et que le roi d'Arabie saoudite Salmane a ordonné en avril 2015 à la Garde nationale de prendre part à la campagne menée par l'Arabie saoudite au Yémen, en appui à la force aérienne et aux forces terrestres. Si le Groupe d'experts a effectivement relevé des violations du droit international humanitaire qui auraient pu être commises dans le cadre des frappes aériennes au Yémen, ces experts ont également dénoncé beaucoup d'autres violations commises par toutes les parties au conflit, dont l'Arabie saoudite, et notamment « des attaques à l'aide d'armes à tir courbe et de tirs à l'arme légère en violation du principe de distinction, actes susceptibles de constituer des crimes de guerre » (Rapport du Groupe d'éminents experts internationaux et régionaux tel que soumis à la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, A/HRC/42/17, p. 19) qui pourraient, en l'absence d'indications contraires dans la motivation des actes attaqués, être menées au moyen de la technologie ou des équipements militaires concernés par les actes attaqués. Ces experts ne distinguent pas ces violations selon les différentes composantes des forces saoudiennes impliquées. Par ailleurs, la motivation formelle de l'acte n'aborde pas non plus la question du risque que ces armes tombent entre les mains des rebelles houthistes alors que cette situation s'est déjà présentée par le passé. »

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

Pour ces mêmes motifs, les actes attaqués doivent être annulés.

97. Concernant le quatrième critère de l'article 14 du décret du 21 juin 2014, les requérantes postulent que la partie adverse ne peut avoir exposé adéquatement dans sa motivation les raisons pour lesquelles elle estime qu'il n'existe pas de risque manifeste que le pays destinataire utilise les armes en question de manière agressive contre un autre pays.

¹¹¹ C.E., arrêt n°246.302 du 5 décembre 2019, *Lionnet*.

D'autant plus que l'article 14 souligne que dans cette appréciation, le Gouvernement doit tenir compte de l'existence d'un conflit armé entre le pays destinataire et un autre pays, et de la probabilité que les armes livrées soient utilisées à des fins autres que la sécurité et la défense nationales légitimes du destinataire (littéras a et c), données rapportées et établies par la commission d'avis dans ses avis négatifs précédents.

En outre, le guide d'utilisation de la Position commune précise que lors de l'évaluation de ce quatrième critère, « *l'État exportateur doit évaluer si l'État destinataire exprime une doctrine militaire agressive, et la probabilité que l'équipement demandé soit utilisé de cette manière. L'État exportateur doit également estimer si l'équipement demandé correspond aux systèmes d'armement existants dans les forces de défense de l'État destinataire, ou s'il pourrait constituer un complément ou un remplacement nécessaire de ces systèmes. Il peut également être pertinent de prendre en compte la quantité et la qualité de l'équipement à exporter* »¹¹².

Enfin, cette exigence de motivation est renforcée par le fait que la Commission d'avis a modifié son appréciation depuis ses avis négatifs des 14 mai, 25 juin, 25 septembre, 4 novembre et 19 décembre 2019.

98. De la même manière, concernant le sixième critère de l'article 14 du décret du 21 juin 2014, les requérantes font valoir que la partie adverse ne peut valablement et adéquatement exposer dans sa motivation les raisons pour lesquelles elle estime pouvoir s'en écarter, le sixième critère imposant que le Gouvernement tienne compte de l'attitude du pays acheteur à l'égard du terrorisme et du respect de ses engagements internationaux, notamment concernant le non-recours à la force et le respect du droit international humanitaire.

D'autant plus que le guide d'utilisation de la Position commune précitée précise que « *le sixième critère doit être pris en considération pour les pays acheteurs dont le gouvernement a un comportement négatif à l'égard des dispositions susmentionnées ; [que] par conséquent, l'accent n'est pas mis, au cours de l'évaluation, sur l'identité et la nature de l'utilisateur final des équipements à exporter. En fait, l'analyse porte sur le **comportement du pays acheteur** plutôt que sur d'éventuelles préoccupations suscitées par le risque qu'un transfert particulier puisse avoir des conséquences négatives particulières* »¹¹³.

Le guide d'utilisation précise également que le pays exportateur, dans son contrôle du sixième critère, doit examiner tant la législation interne du pays acheteur que ses engagements

¹¹² Guide d'utilisation de la Position commune 2008/944/PESC, p. 86. Les requérantes soulignent.

¹¹³ Guide d'utilisation de la Position commune 2008/944/PESC, p. 77.

internationaux, avec une attention particulière donnée aux conventions citées au premier critère, tel que le TCA. Les questions à se poser sont notamment : « *est-ce que le pays acheteur a signé/ratifié/adhéré au traité de non-prolifération nucléaire, à la convention sur les armes biologiques et à toxines, à la convention sur les armes chimiques et au Traité sur le commerce des armes, et adhère-t-il aux obligations contenues dans ces traités ? Si ce n'est pas le cas, pourquoi ?* »¹¹⁴.

L'exigence de motivation est en outre renforcée par le fait que la Commission d'avis a modifié son appréciation depuis ses avis négatifs des 14 mai, 25 juin, 25 septembre, 4 novembre et 19 décembre 2019.

99. La deuxième branche du troisième moyen est fondée.

Troisième branche

100. A supposer même que la partie adverse ait procédé à cette analyse – *quod non* – et que par impossible, la décision est adéquatement motivée – *quod non* -, la partie adverse n'aurait 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.

101. La troisième branche du troisième moyen est fondé.

A CES CAUSES,

Les requérantes Vous prient, Monsieur le Premier Président, Mesdames et Messieurs les Présidents et Conseillers d'Etat, d'annuler les décisions prises le 8 juillet 2020 par le Ministre-Président de la Région wallonne de délivrer les licences d'exportation n°2208/031132, n°2208/031133, n°2208/0311130 et n°2208/0311131 en vue de l'exportation d'armes vers le

¹¹⁴ Guide d'utilisation de la Position commune 2008/944/PESC, p. 113.

Royaume d'Arabie Saoudite de catégorie ML 1 (« *Armes à canon lisse d'un calibre inférieur à 20 mm, autres armes et armes automatiques d'un calibre inférieur ou égal à 12,7 mm (calibre 0,50 pouce) et accessoires, et leurs composants spécialement conçus* »).

Dépens à charge de la partie adverse, en ce compris l'indemnité de procédure.

Bruxelles, le 14 septembre 2020,

Pour les requérantes,
leur conseil,

Vincent LETELLIER



INVENTAIRE

1. Tableau *Canadian International Merchandise Trade Database* ;
2. Rapport de l'ONU – 17 août 2018 ;
3. Résolution du Parlement européen – 4 octobre 2018 ;
4. Rapport complémentaire de l'ONU (version anglais) – 9 août 2019 ;
5. Rapport complémentaire de l'ONU (version résumée française) – 3 septembre 2019 ;
6. Résolution de la Chambre des représentants visant à reconsidérer la politique étrangère de la Belgique à l'égard du Royaume d'Arabie saoudite – 8 juin 2017 ;
7. Courrier du Ministre Président à la CNAPD – 3 novembre 2017;
8. Avis du conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement – 24 mai 2018 ;
9. Décision de la Cour d'appel de Londres – 20 juin 2019 ;
10. Trib. Namur (réf.), 5 novembre 2019 ;
11. Extrait de la déclaration de politique régionale (Région wallonne) 2019-2024 ;
12. Refus du Ministre Président de la Région wallonne de délivrer copie des licences – 3 janvier 2020 ;
13. Saisine de la CADA – 22 janvier 2020 ;
14. Arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles – 4 février 2020 ;
15. Statuts de la Ligue des droits humains ;
16. Statuts de la CNAPD ;
17. Statuts de VREDESACTIE ;
18. Arrêt de la Cour d'appel de Liège – 10 mars 2020 ;
19. Réponse du Ministre-Président à une question parlementaire – 17 février 2020 ;
20. Courrier au Ministre-Président - 13 juillet 2020 ;
21. Réponse du conseil du Ministre-Président – 13 juillet 2020 ;
22. Tableau des licences – 14 juillet 2020 ;
23. Etat de la situation au Yémen depuis janvier 2020 ;
24. Rapport ONU A/HRC/45/6 du 8 septembre 2020.