

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**  
**LE PRÉSIDENT DE LA XV<sup>e</sup> CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ**  
**A R R Ê T**

n° 249.991 du 5 mars 2021

A. 232.975/XV-4690

En cause :

- 1. l'association sans but lucratif  
LIGUE DES DROITS HUMAINS,**
- 2. l'association sans but lucratif  
COORDINATION NATIONALE D'ACTION  
POUR LA PAIX ET LA DÉMOCRATIE (CNAPD),**
- 3. l'association sans but lucratif  
FORUM VOOR VREDESACTIE (VREDESACTIE),**

ayant tous élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Vincent LETELLIER, avocat,  
rue Vanderlinden 35  
1030 Bruxelles,

contre :

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

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite par la voie électronique le 20 février 2021, les associations sans but lucratif Ligue des Droits Humains, Coordination nationale d'action pour la paix et la démocratie et Forum voor Vredesactie demandent la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution des « décisions prises à une date inconnue par le Ministre-Président de la Région wallonne de délivrer des licences d'exportation d'armes vers le Royaume d'Arabie Saoudite, notamment en remplacement d'une ou de plusieurs licences préalablement délivrées sous les n<sup>os</sup> 2208/031132, 2208/031133, 2208/031130 et 2208/031131 et dont l'exécution a été suspendue par l'arrêt n° 248.128 de votre Conseil puis retirées par la partie adverse le 24 novembre 2020 ».

## *II. Procédure*

Par une ordonnance du 22 février 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 1<sup>er</sup> mars 2021.

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

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

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

M<sup>me</sup> Muriel Vanderhelst, auditeur au Conseil d'État, a été entendue en son avis conforme.

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

## *III. Faits*

Il y a lieu de se référer à l'exposé des faits des arrêts n° 247.259 du 9 mars 2020 et n° 248.128 du 7 août 2020 et de les compléter par les éléments suivants :

L'exécution des licences n<sup>os</sup> 2208/031130, 2208/031131, 2208/031132 et 2208/031133, délivrées le 8 juillet 2020 en vue de l'exportation d'armes vers le Royaume d'Arabie saoudite, a été suspendue par l'arrêt n° 248.128, précité.

Le 24 novembre 2020, la partie adverse a retiré les licences dont l'exécution a été suspendue et a décidé de reprendre la procédure au stade de la commission d'avis.

Le 9 décembre 2020, la commission d'avis a donné un nouvel avis positif sur les demandes de licences, ayant pour destinataire final la Garde nationale du Royaume d'Arabie Saoudite.

Le 19 décembre 2020, le Ministre-Président adopte les actes attaqués, sur la base du nouvel avis positif de la commission d'avis et de l'analyse complémentaire réalisée par ses services. Les licences délivrées portent les numéros 2208/032310, 2208/032312, 2208/032317 et 2208/032318.

Il s'agit des actes attaqués.

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

##### *IV.1. Thèses des parties*

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

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

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

#### *IV.2. Appréciation*

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

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

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

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

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

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

#### *VI. Exposé de l'extrême urgence*

##### *VI.1. Thèses des parties*

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

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

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

La partie adverse relève que les parties requérantes indiquent avoir pris connaissance de l'existence des actes attaqués par un article de presse publié le 10 février 2021 et que le recours a été introduit le 20 février. Elle estime que pour apprécier si ce délai de 10 jours est de nature à contredire la diligence des parties requérantes à agir, il convient d'avoir égard aux circonstances de l'espèce. Elle souligne à cet égard que les parties requérantes ont été avisées le 15 janvier 2021 des décisions de retrait des licences dont l'exécution a été suspendue par l'arrêt n° 248.128 du 7 août 2020 et que ces décisions de retrait précisent que la procédure est reprise au stade de la commission d'avis. Elle critique le fait que les parties requérantes ne l'ont pas interrogée sur d'éventuelles réfections intervenues, alors même qu'elles craignaient la survenance d'un risque de préjudice grave et qu'elles savaient qu'elles ne se seraient pas directement et personnellement avisées de la délivrance de licences. Dans ces circonstances, elle s'interroge sur la diligence des parties requérantes à agir et s'en remet à la sagesse du Conseil d'État à ce propos.

## *VI.2. Appréciation*

Selon l'article 17, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée

que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte est invoqué.

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

Le paragraphe 4 de l'article 17, précité, prévoit la mise en œuvre d'une procédure dérogatoire dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le traitement ordinaire de la demande de suspension. L'extrême urgence à l'appui du recours à cette procédure encore plus spécifique que celle du référé ordinaire, suppose que cette procédure exceptionnelle soit à même de prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors que même le référé ordinaire ne le pourrait pas. Il faut que l'extrême urgence soit évidente pour tout le monde ou expliquée de manière incontestable par le demandeur dans sa requête, ce qui implique que celui-ci montre, en se fondant sur des éléments précis et concrets, que si la suspension de l'exécution avait lieu au terme de la procédure ordinaire, elle interviendrait de manière irrévocablement tardive pour prévenir le dommage. Il ne peut être tenu compte que des éléments que le demandeur fait valoir dans sa requête.

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

L'information donnée le 15 janvier 2021 par la partie adverse au sujet du retrait des licences précédentes était particulièrement lacunaire puisqu'elle se limitait à indiquer que la procédure était reprise au stade de l'avis de la commission alors qu'à ce moment, non seulement, cette commission avait déjà rendu un nouvel avis mais que de nouvelles licences remplaçant les précédentes avaient déjà été délivrées. Cette information incomplète n'était pas de nature à faire présumer que des décisions avaient déjà été prises à ce sujet. Les parties requérantes déclarent, sans être contredites sur ce point, avoir pris connaissance de l'existence des actes attaqués par la presse le 10 février 2021. Le présent recours ayant été introduit le 20 février, le délai d'action s'avère compatible avec l'extrême urgence alléguée.

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

## *VII. Troisième moyen - deuxième branche*

### *VII.1. Thèses des parties*

Le troisième moyen est pris, à titre subsidiaire, de la violation des articles 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, 2 et 10, de la Position commune 2008/944/PESC, précitée, de l'article 14, § 1<sup>er</sup>, al. 2, 2. (deuxième critère), *litteras* a), b) et c), 6. (sixième critère) et 7. (septième critère) du décret du 21 juin 2012 relatif à l'importation, à l'exportation, au transit et au transfert d'armes civiles et de produits liés à la défense, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'absence ou de l'insuffisance des motifs, de l'excès de pouvoir et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Les parties requérantes relèvent que, même si le préambule de la Position commune 2008/944/PESC, précitée, fait référence à l'article 15 du Traité sur l'Union européenne, cette disposition a fait l'objet d'une nouvelle numérotation, à la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, et est devenue l'article 29. Cet article prévoit que 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. Elles soutiennent que les décisions adoptant de telles positions sont obligatoires en application de l'article 288, alinéa 4, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Elles indiquent qu'à ce titre, l'article 14 du décret du 21 juin 2012, précité, constitue la mise en œuvre par la Région wallonne de l'obligation de la Belgique d'exécuter la Position commune 2008/944/PESC, précitée. Elles relèvent que les critères définis par cette position commune sont repris à l'article 14, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du décret précité. Selon elles, cette disposition

implique le principe d'une compétence liée lorsque certains critères sont rencontrés, dont le deuxième.

Dans cette branche formulée à titre subsidiaire, elles font valoir l'absence ou l'insuffisance des motifs des décisions attaquées aux regard des deuxième, sixième et septième critères.

Concernant ces critères, elles contestent le fait que la lecture des avis de la commission et celle des décisions, dont elles n'ont pas pu prendre connaissance en raison de leur confidentialité, puissent faire apparaître :

- que la commission d'avis et, à sa suite, la partie adverse ont procédé à un examen minutieux et exact (i) de la situation en Arabie Saoudite en matière de droits de l'homme, (ii) de son implication en matière de terrorisme et dans les violations graves du droit humanitaire au Yémen, (iii) de l'implication de la Garde nationale dans le conflit au Yémen ou de ses interventions sur son territoire, et (iv) 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<sup>er</sup>, alinéa 2, du décret du 21 juin 2012, précité, comme exigé par la Position commune 2008/944/PESC, précitée,
- 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 partant 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 des deuxième, quatrième et septième critères de l'article 14 du décret du 21 juin 2012, précité.

Elles ajoutent que l'avis de la commission, s'il est favorable, devrait justifier des motifs qui permettent à ses membres de s'écarter de ce que la commission avait préconisé dans ses avis défavorables des 14 mai, 25 juin, 25 septembre, 4 novembre et 19 décembre 2019.

Elles estiment que tant l'avis de la commission que la décision du Ministre-président n'ont pu établir, de manière adéquate et pertinente, en faisant « preuve, dans chaque cas et en tenant compte de la nature et de la technologie ou des équipements militaires en question, d'une prudence toute particulière » :

- que la situation a évolué positivement et de manière significative depuis décembre 2019 (ce qui constituerait une erreur manifeste d'appréciation);
- et qu'il existe des éléments 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 (ce qui est démenti, selon elles, par les éléments objectifs énoncés dans les faits et rétroactes de leur requête).

Elles soulignent, à cet égard, que la commission d'avis a considéré, dans ses avis de 2019, que « 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 », la Garde nationale n'étant pas seulement intervenue au Bahreïn mais « qu'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 », ce que la partie adverse n'a pas contredit dans la motivation des décisions précédentes. Elles mettent également en exergue le fait qu'à l'occasion de l'avis sur la demande de licences de CMI DEFENCE, la commission d'avis – dans sa nouvelle composition cette fois – a conclu, le 20 avril 2020, « que le risque que les fournitures exportées soient utilisées dans le cadre du conflit au Yémen est minime parce que le destinataire est la Garde royale qui n'est, en principe, pas impliquée dans le conflit, contrairement à la Garde nationale, qui protège les frontières notamment contre les incursions houthies ».

Elles n'aperçoivent pas pourquoi les informations selon lesquelles la Garde nationale est déjà intervenue au Yémen par le passé ne seraient soudainement plus considérées comme suffisamment probantes, ni même suffisamment crédibles, ou pourraient tout simplement être contestées, pour établir un risque que les armes puissent être utilisées au Yémen alors que le Conseil d'État l'a déjà constaté et que rien ne permet d'établir qu'il n'en sera plus ainsi à l'avenir.

Elles rappellent également que la partie adverse aurait dû faire preuve de la « prudence toute particulière » requise dans son appréciation compte tenu de la jurisprudence selon laquelle « 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 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 ». Elles estiment qu'il en va de même s'il

devait y avoir un doute quant à l'implication de la Garde nationale au Yémen, ce qu'elles contestent.

Elles font valoir que cette motivation devrait inclure l'appréciation du respect du droit international humanitaire par l'Arabie saoudite, et pas seulement par la Garde nationale, comme exigé par le sixième critère de l'article 14 du décret du 21 juin 2012, précité. Elles écrivent, à cet égard, que le guide d'utilisation de la Position commune 2008/944/PESC, 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 ».

La partie adverse relève que lorsque le Conseil adopte une position commune dans le cadre de l'article 29 du Traité sur l'Union européenne, il n'exerce pas de fonction législative puisqu'il se limite à définir les orientations et les priorités politiques générales de l'Union européenne que les États membres doivent respecter dans le cadre de l'adoption de leurs législations et politiques propres. Elle soutient que la Région wallonne assure la conformité de sa politique à la Position commune 2008/944/PESC, précitée, via le décret du 21 juin 2012, précité, qui la transpose et plus particulièrement de son article 14 qui en reprend les critères. Elle considère que la Position commune n'étant pas une règle de droit, son guide d'utilisation ne peut davantage être considéré comme tel.

Elle ajoute que la légalité d'un acte s'apprécie au moment de son adoption et qu'il n'y a pas lieu de tenir compte du rapport final du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme déposé au Conseil de sécurité le 25 janvier 2021, de l'adoption d'une nouvelle résolution par le Parlement européen le 11 février 2021 ou encore du rapport de la troisième partie requérante du mois de février 2021 qui démontrerait l'intervention de la Garde nationale dans une bataille ayant eu lieu au Yémen en 2019 et le détournement d'armes par les rebelles houthis. Elle estime qu'il ne peut lui être reproché de n'avoir pas procédé à des recherches similaires à celles des parties requérantes. Elle fait valoir que la commission d'avis est composée d'experts en géopolitique, en technologies de l'armement et en sciences politiques internationales qui fondent leur travail d'analyse sur des éléments, pièces et sources officielles et d'éventuelles sources civiles qui y sont reprises, après avoir été vérifiées et recoupées avec d'autres

informations et qu'il en va de même pour la partie adverse. Elle indique que ni l'une ni l'autre ne procèdent à des recherches sur Internet parce que les informations trouvées dans ce cadre ne peuvent pas être infirmées ou confirmées. Elle considère qu'il n'est pas possible pour des vidéos ou des photos trouvées par ce biais de vérifier les dates et les lieux de tournage ou même parfois leur date de publication, pas plus que leur contenu.

Elle conteste le fait que la Garde nationale puisse participer à des opérations de répression. Elle estime que, contrairement à ce qu'a jugé l'arrêt n° 248.128, précité, l'analyse des sources citées par la commission d'avis et l'avis minoritaire qui avait été donné au sujet des précédentes licences ne permettent pas de conclure à une telle implication de la Garde nationale. Elle rappelle également qu'en principe, le rôle et la mission de la Garde nationale n'est pas d'intervenir en dehors des frontières du pays, comme l'a rappelé l'avis de la commission d'avis, puisque d'autres forces, relevant de l'armée saoudienne, sont chargées d'intervenir à l'étranger. Elle reconnaît que la Garde nationale est pourtant intervenue au Bahreïn mais, selon elle, il s'agissait d'une opération isolée et limitée à la protection des infrastructures stratégiques comme les installations pétrolières et électriques, ainsi que les banques, à la demande d'un pays ami dans le cadre du Conseil de coopération du Golfe.

Elle reconnaît également que le roi Salmane a ordonné à la Garde nationale, 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 mais estime ne pas disposer de preuves de l'exécution de cette seule et unique consigne, qui n'aurait pas été renouvelée depuis maintenant six ans. Même si des violations du droit international humanitaire ont été constatées dans le chef de la coalition intervenant au Yémen, elle fait valoir que l'Arabie saoudite n'y participe que par le biais de ses forces armées « militaires », sa Garde nationale n'y participant pas. Elle souligne que le rapport du Groupe d'éminents experts internationaux et régionaux ne mentionne d'ailleurs même pas explicitement cette unité. Elle en déduit que les éventuelles violations constatées n'auraient pu être commises au moyen des armes concernées qui ne sont destinées qu'à la Garde nationale. Elle ajoute que les nouveaux éléments complémentaires qu'elle a pris en considération, comme les derniers développements intervenus en Arabie saoudite et au niveau international (notamment le rapport du groupe d'expert de septembre 2020), n'ont pas apporté de preuves en sens contraire. Au vu de ce constat, elle considère ne pouvoir conclure à l'existence d'un risque que le matériel concerné par les licences attaquées soit utilisé au Yémen et participe, en outre, à la commission de violations du droit humanitaire international ou des droits de l'homme.

## VII.2. *Appréciation*

La circonstance que les parties requérantes qualifient cette branche de « subsidiaire » n'empêche pas le Conseil d'État d'en examiner le sérieux, pas plus qu'elle ne le contraint, dans le cadre d'une procédure d'extrême urgence, à procéder préalablement à l'examen des autres moyens et branches.

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

Toutefois, l'article 14, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du décret du 21 juin 2012, précité, 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 celle-ci, 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 ».

L'arrêt n° 248.128 du 7 août 2020 a notamment ajouté 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 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 ».

En l'espèce, l'avis favorable de la commission sur les licences délivrées par les actes attaqués est essentiellement lié au rôle limité de la Garde nationale qui serait une unité militaire destinée à la protection des frontières, des sites et infrastructures stratégiques et non à des opérations militaires à l'étranger, ce qui est pourtant contredit par son intervention au Bahreïn. Même si cette intervention a eu lieu à la demande des autorités de ce pays et en accord avec le Conseil de coopération du Golfe, il n'en demeure pas moins que cette unité est déjà intervenue pour maintenir l'ordre à la suite d'un soulèvement populaire, ce qui ne permet pas d'exclure *a priori* le risque manifeste qu'elle puisse participer à une répression.

À cet égard, une note de minorité fait à nouveau état d'indices impliquant la Garde nationale dans des actions répressives. Cette note fait également référence à la fiche « droits de l'homme » de la Région wallonne pour ce pays qui mentionne la Garde nationale et les services de sécurité au sujet de violations des droits de l'homme. La motivation des actes attaqués entend minimiser la portée de ces actions répressives en indiquant que la participation de la Garde nationale n'est pas certaine parce qu'elle n'est pas toujours mentionnée explicitement parmi les forces de sécurité ou que le conditionnel est utilisé dans les informations la désignant expressément ou encore parce que cette information n'est rapportée que par des comptes *Twitter* semblant être affiliés ou proches du ministère de l'Intérieur. Dans un pays où la liberté de la presse est pratiquement inexistante, le simple fait qu'une information soit incertaine ou uniquement accessible via Internet n'implique pas qu'elle ne devrait pas être prise en considération dans le cadre du devoir « de prudence toute particulière » imposé par l'article 14, § 1<sup>er</sup>, du décret du 21 juin 2012, précité, et rappelé par les deux arrêts précités. Par ailleurs, la motivation n'aborde pas spécifiquement la question de la nature des armes et technologies dont l'exportation est autorisée en rapport avec le risque d'utilisation dans un cadre répressif.

En ce qui concerne plus particulièrement la situation au Yémen, le fait que l'ordre donné par le Roi à la Garde nationale d'intervenir en soutien des forces aériennes et terrestres n'ait été renouvelé n'implique pas nécessairement qu'il ne serait plus d'application. Si la Garde nationale est implantée dans la zone frontalière, la motivation formelle des actes attaqués reconnaît néanmoins que son rayon d'action s'étend sur le territoire yéménite. Les parties requérantes déposent un rapport intitulé « Belgian Arms in Yemen : the Battle in the Jabara Valley » décrivant de manière détaillée et étayée une opération militaire ayant eu lieu en 2019 au cours de laquelle la Garde nationale serait intervenue au Yémen en soutien des forces yéménites mises en difficulté par les rebelles houthis et où, dans le cadre d'une contre-attaque, ces derniers se seraient emparés d'armes de cette unité. Les photos des armes aux mains de ces rebelles montrent des numéros de série permettant de les identifier, l'une d'elles mentionnant « FN Herstal Belgium ».

Ces informations ne sont pas contredites par le dossier administratif, la motivation formelle des actes attaqués reconnaissant même que des armes similaires à celles concernées par les licences sont effectivement tombées aux mains des rebelles mais en faible quantité et indépendamment de la volonté des autorités saoudiennes. Ces deux derniers éléments ne suffisent pas motiver l'absence d'un risque manifeste que des armes stockées de manière apparemment peu sécurisée dans la zone frontalière tombent à nouveau aux mains des rebelles qui, à l'instar des

autres belligérants, ne respectent pas non plus le droit humanitaire international, selon les différents rapports du Groupe d'éminents experts internationaux et régionaux. Or, conformément au guide d'utilisation de la Position commune 2008/944/PESC, précitée, l'autorité chargée de délivrer les licences d'exportation doit s'assurer de l'existence de procédures adéquates pour assurer la gestion et la sécurité des stocks, y compris pour les armes et munitions excédentaires.

Il en résulte que les actes attaqués ne sont pas adéquatement motivés au sujet de l'absence de 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, compte tenu de la prudence toute particulière imposée en ce qui concerne la délivrance de licences à des 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.

La seconde branche du troisième moyen est sérieuse.

Les conditions requises par l'article 17, § 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, 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 au bénéficiaire des licences dont l'exécution est suspendue, à savoir la société anonyme FN Herstal.

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

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

La suspension de l'exécution des décisions prises le 19 décembre 2020 par le Ministre-Président de la Région wallonne de délivrer des licences d'exportation d'armes vers le Royaume d'Arabie Saoudite, sous les n<sup>os</sup> 2208/032310 2208/032312, 2208/032317 et 2208/032318 est ordonnée.

**Article 2.**

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

**Article 3.**

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

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

**Article 4.**

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV<sup>e</sup> chambre siégeant en référé, le 5 mars 2021, par :

Marc Joassart,  
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Marc Joassart