

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n^o 247.259 du 9 mars 2020

A. 230.280/XV-4377

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,**
en abrégé CNAPD,
- 3. l'association sans but lucratif
FORUM VOOR VREDESACTIE,**
en abrégé VREDESACTIE,

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

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 19 février 2020, les associations sans but lucratif (ASBL) 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 « de la ou des 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 ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 20 février 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 2 mars 2020 à 10 heures et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée de trois membres.

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

M. Marc JOASSART, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Vincent LETELLIER, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et M^{es} Marc UYTENDAELE et Patricia MINSIER, avocats, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

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

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

1. Le 9 septembre 2019, les deux premières parties requérantes assignent 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 ont 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 État,
 - le destinataire final;
- leur communiquer une copie des avis de la commission d'avis préalables aux décisions de délivrer les licences d'exportation, le cas échéant expurgés des

éléments ou informations susceptibles de porter atteinte aux relations internationales ou européennes de la Belgique ou de la Région wallonne, en ce qu'ils permettraient d'identifier la/les sources des renseignements examinés.

Par une ordonnance prononcée le 5 novembre 2019, cette demande est rejetée à défaut d'urgence. Les deux premières parties requérantes interjettent appel contre cette ordonnance, l'affaire est plaidée à l'audience du 18 février 2020 de la 12^e chambre B de la Cour d'appel de Liège et, à l'issue des débats, la cause est prise en délibéré.

2. Le 3 janvier 2020, le Ministre-Président refuse de faire droit à une demande d'accès à l'information concernant la délivrance des licences d'exportation d'armes vers l'Arabie saoudite, introduite par la troisième partie requérante, en indiquant que la sous-commission armes du Parlement wallon ne s'est pas encore réunie et que le règlement du Parlement wallon impose la confidentialité à ses membres. Le 22 janvier 2020, la troisième partie requérante saisit la Commission d'accès aux documents administratifs de la Région wallonne.

3. Le 15 janvier 2020, les parties requérantes assignent l'État belge devant le juge des référés du Tribunal de première instance de Bruxelles en vue d'obtenir, sous astreinte, l'injonction de ce que soit refusée, pendant une durée de six mois à dater de la signification de l'ordonnance à intervenir, toute autorisation douanière en cas de présentation aux formalités douanières, d'armes à destination de l'Arabie saoudite, que les licences aient été délivrées par la Région wallonne, la Région flamande ou la Région de Bruxelles-Capitale. Par une ordonnance prononcée le 31 janvier 2020, cette demande est rejetée en raison de son caractère trop général. Les parties requérantes interjettent appel et, le 4 février 2020, la 18^e chambre F de la Cour d'appel de Bruxelles rejette cette demande au motif que « 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 [*sic*] la mesure de portée très générale, de surcroît, qui est sollicitée ».

4. Le 17 février 2020, le Ministre-Président de la Région wallonne, répondant à une question parlementaire orale, indique qu'il a pris la décision de délivrer plusieurs licences en vue de l'exportation d'armes vers le Royaume d'Arabie saoudite.

Selon la première pièce du dossier administratif non confidentiel, les licences suivantes sont délivrées :

	Date signature par le Ministre	Date limite de validité de la licence	Numéro de Licence	Type de Licence	Catégorie ML	Pays acheteur	Utilisateur final
1	09/12/2019	09/06/2021	2188/030105	Exportation définitive	ML3 - Munitions et dispositifs de réglage de fusées, et leurs composants spécialement conçus	Arabie Saoudite	Arabie Saoudite
2	09/12/2019	09/06/2021	2188/031462	Exportation définitive	ML3 - Munitions et dispositifs de réglage de fusées, et leurs composants spécialement conçus	Arabie Saoudite	Arabie Saoudite
3	09/12/2019	09/06/2021	2188/032187	Exportation définitive	ML3 - Munitions et dispositifs de réglage de fusées, et leurs composants spécialement conçus	Arabie Saoudite	Arabie Saoudite
4	09/12/2019	09/06/2021	2198/030352	Exportation définitive	ML3 - Munitions et dispositifs de réglage de fusées, et leurs composants spécialement conçus	Arabie Saoudite	Arabie Saoudite
5	09/12/2019	06/11/2020	2198/031066	Renouvellement définitif	ML3 - Munitions et dispositifs de réglage de fusées, et leurs composants spécialement conçus	Arabie Saoudite	Arabie Saoudite
6	09/12/2019	09/06/2021	2198/031270	Exportation définitive	ML18 - Matériel de 'production' et ses composants	Arabie Saoudite	Arabie Saoudite
7	09/12/2019	06/03/2021	2198/031874	Renouvellement définitif	ML3 - Munitions et dispositifs de réglage de fusées, et leurs composants spécialement conçus	Arabie Saoudite	Arabie Saoudite
8	17/12/2019	16/06/2021	2188/031849	Renouvellement définitif	ML1 -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	Arabie Saoudite	Arabie Saoudite
9	17/12/2019	16/06/2021	2198/031771	Renouvellement définitif	ML1 -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	Arabie Saoudite	Arabie Saoudite
##	17/12/2019	16/06/2021	2198/031772	Renouvellement définitif	ML1 -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	Arabie Saoudite	Arabie Saoudite
##	17/12/2019	16/06/2021	2198/031773	Renouvellement définitif	ML1 -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	Arabie Saoudite	Arabie Saoudite
##	17/12/2019	16/06/2021	2198/031774	Renouvellement définitif	ML1 -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	Arabie Saoudite	Arabie Saoudite
##	20/12/2019	16/06/2021	2198/031745	Exportation définitive	ML6 - Véhicules terrestres et leurs composants	Canada	Arabie Saoudite
##	20/12/2019	16/06/2021	2188/031971	Exportation temporaire pour demo (STU)	ML6 - Véhicules terrestres et leurs composants	Arabie Saoudite	Arabie Saoudite
##	28/12/2019	23/06/2021	2198/031067	Exportation définitive	ML3 - Munitions et dispositifs de réglage de fusées, et leurs composants spécialement conçus	Arabie Saoudite	Arabie Saoudite
##	28/12/2019	23/06/2021	2198/032274	Exportation définitive	ML3 - Munitions et dispositifs de réglage de fusées, et leurs composants spécialement conçus	Arabie Saoudite	Arabie Saoudite
##	28/12/2019	23/06/2021	2198/032277	Exportation définitive	ML3 - Munitions et dispositifs de réglage de fusées, et leurs composants spécialement conçus	Arabie Saoudite	Arabie Saoudite

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

À l'audience, les parties requérantes contestent la confidentialité en considérant que seules les mentions relatives aux sources de renseignement civiles

ou militaires devraient être omises. Elles insistent à cet égard sur l'importance du droit à la transparence administrative depuis la Révolution française.

IV.2. Appréciation

Dans ses arrêts n^{os} 242.022 à 242.031 du 29 juin 2018, dont les enseignements ont été confirmés par les arrêts n^{os} 244.800 à 244.804 du 14 juin 2019, le Conseil d'État a jugé ce qui suit :

« En son article 87, § 2, le règlement général de procédure permet à une partie de solliciter de la part du Conseil d'État qu'il ordonne le caractère confidentiel de pièces qu'elle dépose.

En l'occurrence, une telle demande est formulée par la partie adverse pour certaines pièces déposées (les pièces n^{os} 1, 2 et 3). Elle est justifiée par les "enjeux liés [...] aux relations internationales de la Région wallonne", au "secret des affaires", ainsi qu'aux "engagements contractuels de confidentialité" pris à l'égard de l'Arabie saoudite par la société bénéficiaire des licences concernées.

Dans son arrêt n^o 169/2013 du 19 décembre 2013, la Cour constitutionnelle a connu d'un recours en annulation introduit par la seconde partie requérante contre les articles 19, § 1^{er}, alinéa 1^{er} et 21 du décret de la partie adverse du 21 juin 2012, précité. Dans cet arrêt, elle a notamment jugé ce qui suit :

"Quant à l'absence de publicité des certificats et des licences, ainsi que des avis de la Commission d'avis

B.15. Dans son premier moyen, la requérante allègue une atteinte discriminatoire au droit à la transparence administrative garanti par l'article 32 de la Constitution, en ce que les licences d'exportation d'armes et les avis de la Commission d'avis sont soustraits à la publicité organisée par le décret wallon du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration, ce qui a pour effet de priver les personnes intéressées du contrôle de la Commission d'accès aux documents administratifs, puis du contrôle du Conseil d'État.

Dans son troisième moyen, la requérante estime qu'en soustrayant les certificats, licences et avis de la Commission d'avis à la publicité administrative, le législateur régional aurait porté atteinte à la compétence du Conseil d'État et des cours et tribunaux; cette atteinte méconnaîtrait ainsi la compétence fédérale, et créerait également une discrimination entre justiciables.

La Cour examine ces deux moyens ensemble.

B.16.1. L'article 32 de la Constitution dispose :

"Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134".

B.16.2. En déclarant, à l'article 32 de la Constitution, que chaque document administratif - notion qui, selon le Constituant, doit être interprétée très largement - est en principe public, le Constituant a érigé le droit à la publicité des documents administratifs en un droit fondamental.

Des exceptions au principe de la publicité des documents administratifs ne sont possibles que dans les conditions fixées par la loi, le décret ou l'ordonnance. Elles doivent être justifiées et sont de stricte interprétation (*Doc. parl.*, Sénat, 1991-1992, n^o 100-49/2^o, p. 9).

B.16.3. En permettant qu'un législateur puisse prévoir dans quels cas et à quelles conditions il peut être dérogé au principe de la transparence administrative, le Constituant n'a pas exclu que l'accès à certains documents soit soumis à des conditions ou soit limité, pour autant que ces restrictions soient raisonnablement justifiées et n'entraînent pas d'effets disproportionnés.

Il convient, à cet égard, de souligner que la transparence administrative participe à l'effectivité de l'exercice du droit de recours des administrés devant le Conseil d'État ou devant les juridictions judiciaires.

B.17. Le décret de la Région wallonne du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration (ci-après : le décret wallon du 30 mars 1995) organise en Région wallonne la publicité des documents administratifs.

Aux termes de l'article 1^{er}, alinéa 2, 2^o, du décret wallon du 30 mars 1995, par document administratif, il faut entendre 'toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose'. Les articles 4 et 5 du décret wallon du 30 mars 1995 organisent le droit de principe de consulter un document administratif, de s'en faire délivrer une copie et de recevoir des explications y relatives.

L'article 6, § 1^{er}, du décret wallon du 30 mars 1995 prévoit une série d'exceptions à cette publicité de principe, en disposant :

"L'autorité administrative régionale ou non régionale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif, si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts suivants :

- 1^o la sécurité de la population;
- 2^o les libertés et les droits fondamentaux des administrés;
- 3^o l'ordre public;
- 4^o la recherche ou la poursuite de faits punissables;
- 5^o les relations internationales de la Région;
- 6^o un intérêt économique ou financier de la Région".

L'article 8 du décret wallon du 30 mars 1995 instaure une Commission d'accès aux documents administratifs, qui peut rendre un avis sur une demande de consultation ou de correction d'un document administratif, avec possibilité de recours devant le Conseil d'État contre l'avis de cette Commission.

B.18. En disposant que les certificats et licences visés en B.9.4, ainsi que les avis de la Commission d'avis, ne constituent pas des actes administratifs au sens et pour l'application du décret wallon du 30 mars 1995, l'article 21, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et § 2, ainsi que les mots "et confidentiels à la seule attention du Gouvernement" dans l'article 19 du décret wallon du 21 juin 2012 instaurent une exception générale au droit fondamental garanti par l'article 32 de la Constitution.

La différence de traitement qui en résulte, entre les personnes qui souhaitent prendre connaissance des documents visés par les dispositions attaquées, qui sont automatiquement exclues de ce droit, et les personnes qui souhaitent prendre connaissance d'autres documents administratifs, qui bénéficient de la procédure instaurée par le décret wallon du 30 mars 1995, ne peut résister à un contrôle au regard des articles 10 et 11 de la Constitution que si elle repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

En ce qui concerne les certificats et les licences

B.19. Concernant la disposition de l'avant-projet devenue l'article 21, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, la section de législation du Conseil d'État a considéré ce qui suit :

"L'alinéa en projet doit être examiné au regard de l'article 32 de la Constitution duquel il découle que chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par le décret.

En Région wallonne, l'exercice de ce droit fondamental est encadré par le décret du 30 mars 1995 précité.

En vertu de l'article 32 de la Constitution, ce décret du 30 mars 1995 détermine donc, pour la Région wallonne, les cas et conditions dans lesquels le droit reconnu à chacun de consulter des documents administratifs et de s'en faire remettre copie peut être limité.

Afin de garantir le droit fondamental de l'administré à la publicité des documents administratifs, le décret du 30 mars 1995 précité soumet les demandes de consultation des documents administratifs à une procédure détaillée dans laquelle est prévue l'intervention d'une Commission *ad hoc*. Les décisions prises dans le cadre de cette procédure sont *in fine* soumises à un contrôle juridictionnel.

Il se fait que le décret du 30 mars 1995 précité tel qu'il a été conçu, et singulièrement son article 6, permet de rencontrer les préoccupations de l'auteur de l'avant-projet puisque, sur la base d'une décision motivée, il sera toujours loisible à l'autorité régionale de refuser la consultation d'une licence qui contiendrait des informations sensibles.

Prévoir que les licences visées par l'avant-projet ne constitueraient pas des documents administratifs au sens du décret du 30 mars 1995 précité est donc inutile pour assurer la protection des intérêts visés par le commentaire des articles.

Il y a dès lors lieu de déduire de ce qui précède que l'article 24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet [devenu l'article 21, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, attaqué] ne peut être juridiquement admis. L'article 24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet s'analyse en effet comme une limitation apportée au droit fondamental consacré par l'article 32 de la Constitution. Or, une limitation non nécessaire d'un droit fondamental viole obligatoirement le principe de proportionnalité, avec cette conséquence qu'une telle limitation en devient dépourvue de fondement puisqu'il est de règle que toute limitation apportée à un droit fondamental n'est admissible que si elle respecte le principe de proportionnalité.

L'article 24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, sera donc omis" (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2011-2012, n^o 614/1, p. 25).

B.20. Le législateur décrétoal wallon a décidé de ne pas suivre l'avis de la section de législation aux termes des considérations suivantes :

"La question que pose l'avis de la Section de législation n'est donc pas celle de la compétence *sensu stricto* de la Région, mais celle [de] savoir s'il faut privilégier le décret du 30 mars 1995 et la procédure de recours qu'il organise, en son article 8 ou s'il est préférable de prévoir une exception complémentaire à celles visées à l'article 6 de ce décret.

Le texte en projet privilégie cette deuxième option.

En effet, il est clair qu'il appartient avant tout, dans une matière sensible, non seulement en matière concurrentielle, mais également de relations internationales, d'éviter que ne soi[en]t divulgué[es] des informations de ce type.

À cet égard, la circonstance qu'il existe un recours administratif et un contrôle juridictionnel n'est pas en soi suffisant pour s'assurer que ces informations seront effectivement protégées et ne seront pas divulguées.

En effet, si, à suivre la Section de législation, il sera toujours loisible à l'autorité régionale de refuser la consultation d'une licence qui contiendrait des informations sensibles, un administré pourra toujours exercer un recours devant la Commission d'accès aux documents administratifs.

Or, qui dit Commission de recours signifie que celle-ci disposera d'un pouvoir d'appréciation quant à l'exception, fondée sur le texte actuellement en vigueur du décret du 30 mars 1995. Un tel pouvoir d'appréciation ne sera jamais soumis qu'à un contrôle marginal de la Section du contentieux administratif du Conseil d'État et par référence à la notion d'erreur manifeste.

Aucune garantie n'existe donc réellement que des informations commerciales ou sensibles politiquement ne seront [en fin] de compte rendues publiques et il est donc inexact de soutenir que le texte en projet est inutile pour assurer la protection des intérêts visés par le commentaire des articles.

Face à ce risque, il est privilégié la voie de la sécurité. Ce faisant et pour les motifs qui précèdent, il ne peut être soutenu que le texte en projet

constitue une limitation disproportionnée au droit fondamental à la transparence administrative consacré par l'article 32 de la Constitution" (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2011-2012, n° 614/1, pp. 6-7).

B.21.1. Les certificats et licences visés en B.9.4 constituent des actes administratifs à portée individuelle. Ces actes relèvent en principe de la protection offerte par l'article 32 de la Constitution.

Lorsque le Constituant a adopté l'article 32 de la Constitution, il a été souligné que les exceptions à ce droit appellent en principe un examen au cas par cas des différents intérêts en présence : "l'intérêt de la publication doit chaque fois contrebalancer concrètement l'intérêt qui est protégé par un motif d'exception" (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 839/1, p. 5).

B.21.2. Le Gouvernement wallon justifie le régime de confidentialité instauré par le souci de sécurité, et par le fait que ces documents contiennent des informations sensibles en matière de concurrence économique ou de relations internationales.

À supposer que ces documents puissent, en certaines hypothèses, contenir des informations sensibles, le Gouvernement wallon reste en défaut de démontrer que les exceptions et la procédure instaurées par le décret wallon du 30 mars 1995 seraient insuffisantes pour garantir la confidentialité de pareilles informations, lorsqu'elles sont contenues dans les certificats et licences visés en B.9.4.

En effet, comme il est indiqué en B.17, l'article 6 du décret wallon du 30 mars 1995 prévoit plusieurs exceptions au droit d'accès, notamment en considération des relations internationales de la Région (5°) ou d'un intérêt économique ou financier de la Région (6°); l'application de ces "motifs d'exception" requiert une appréciation concrète de la demande, la Commission d'accès aux documents administratifs veillant au respect de ces exceptions, sous le contrôle éventuel du Conseil d'État; enfin, les documents administratifs obtenus en application du décret wallon du 30 mars 1995 "ne peuvent être diffusés ni utilisés à des fins commerciales", conformément à l'article 10 du décret wallon du 30 mars 1995, de sorte que toute personne qui méconnaîtrait cette interdiction risquerait d'engager sa responsabilité. L'objectif de sécurité poursuivi pouvait donc être atteint par le recours à la procédure organisée par le décret wallon du 30 mars 1995.

B.21.3. En instaurant une exception générale et absolue au droit à la transparence administrative pour l'ensemble des certificats et licences visés en B.9.4, le législateur décréto a pris une mesure qui n'est pas proportionnée à l'objectif poursuivi.

B.22. Dans cette mesure, les moyens sont fondés. En conséquence, l'article 21, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret wallon du 21 juin 2012 doit être annulé.

En ce qui concerne les avis de la Commission d'avis

B.23. Les travaux préparatoires commentent comme suit l'article 19 attaqué:

"Cet article crée une Commission d'avis pour les exportations de produits liés à la défense.

Cette Commission ne remet ses avis qu'au Ministre compétent, désigné comme tel par l'arrêté de mise en place du Gouvernement.

Ses membres exercent leurs fonctions au sein de la Commission de façon autonome et aucune instruction ne peut leur être donnée dans le cadre de l'élaboration des avis de la Commission, notamment par un supérieur hiérarchique; dans le cadre de l'exercice de leurs missions au sein de la Commission, les agents issus des services des Gouvernements sont dispensés de se référer et de faire rapport à leur hiérarchie du travail effectué.

Incarnant la continuité du service public au niveau de la Wallonie, la Commission apportera, dans le cadre d'une indépendance renforcée, l'expertise requise pour l'analyse des dossiers les plus sensibles.

La Commission communiquera au Ministre compétent un avis après une analyse approfondie du dossier sous les angles à la fois géopolitique,

éthique et économique, notamment dans le respect des critères du Code de conduite européen, de la jurisprudence européenne, du rapport du responsable du service "contrôle licences, analyse politique étrangère, droits de l'homme, du rapport du haut représentant des Droits de l'Homme à Genève et les questions bilatérales et de toutes les autres informations dont elle dispose" (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2011-2012, n° 614/1, pp. 5-6).

B.24. Au sujet de la disposition de l'avant-projet devenue l'article 19 du décret du 21 juin 2012, la section de législation du Conseil d'État a considéré :

"Comme la consultation de cette Commission n'est pas obligatoire et que ses avis ne sont pas de nature à lier l'autorité, le législateur n'a pas à s'immiscer dans l'organisation du pouvoir exécutif en créant une Commission d'avis. Telle que cette Commission est conçue, c'est en effet au Gouvernement, s'il le juge opportun, qu'il reviendra de la créer.

L'article 4 n'a dès lors pas de raison d'être et doit en conséquence être omis" (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2011-2012, n° 614/1, p. 21).

B.25.1. Le texte initial de l'article 24, § 2, de l'avant-projet soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État disposait :

"Les avis rendus par la Commission visée au chapitre III ne constituent pas des actes administratifs au sens et pour l'application du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration et ne peuvent, en outre, être communiqués à une autre autorité que le Gouvernement. Ces avis ne sont pas communiqués dans l'hypothèse de recours introduits à l'encontre d'une décision de la Région wallonne relative à l'octroi, au refus, à la suspension ou au retrait d'une licence d'exportation et ce tant dans le cadre d'un recours porté devant le Conseil d'État ou devant une juridiction de l'ordre judiciaire" (*ibid.*, p. 40).

B.25.2. À l'égard de cette disposition en projet, la section de législation du Conseil d'État a considéré :

"En vertu de son paragraphe 2, les avis rendus par la Commission instituée par l'avant-projet sont soustraits au champ d'application du décret précité du 30 mars 1995. Les objections énoncées dans la première observation sous l'article 24 valent *mutatis mutandis* : la limitation qui est ainsi apportée au droit fondamental de consultation des documents administratifs n'est pas nécessaire pour rencontrer les objectifs poursuivis par l'auteur du projet de telle sorte que cette limitation viole le principe de proportionnalité; s'il s'avère que certains avis donnés par la Commission contiennent des informations jugées sensibles, il sera loisible à l'autorité régionale d'en refuser la consultation sur la base de la procédure prévue par le décret précité du 30 mars 1995" (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2011-2012, n° 614/1, p. 26).

Elle a ajouté :

"Le paragraphe 2 énonce également que les avis de la Commission instituée par l'avant-projet ne sont pas communiqués dans le dossier soumis aux juridictions de l'ordre judiciaire et au Conseil d'État lorsque ces juridictions sont saisies d'un "recours" portant sur l'octroi, le refus, la suspension ou le retrait d'une licence d'exportation.

La Région wallonne n'étant pas compétente pour l'organisation des procédures qui se déroulent devant les tribunaux judiciaires et devant le Conseil d'État, il ne lui appartient pas d'édicter des règles qui touchent au contenu des dossiers soumis à ces juridictions.

La section de législation observe du reste que, faisant suite à des arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour constitutionnelle qui ont estimé que les parties à une procédure juridictionnelle devaient, malgré le principe du contradictoire et du respect des droits de la défense, pouvoir invoquer la confidentialité de certaines pièces des dossiers soumis aux juridictions, l'arrêté du Régent du 23 août 1948 "déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État" prévoit, en son article 87, remplacé par l'arrêté royal du 24 mai 2011

"modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État concernant la confidentialité des pièces", que les parties peuvent demander que certaines pièces du dossier ne soient pas communiquées aux autres parties.

En conclusion, le paragraphe 2 échappe donc aux compétences de la Région wallonne et n'a pas de raison d'être" (*ibid.*).

La section de législation du Conseil d'État a conclu que "l'article 24 doit être omis dans sa totalité puisque les règles qu'il contient ne sauraient advenir sans violer le cadre juridique dans lequel elles sont appelées à s'insérer" (*ibid.*, p. 27).

B.25.3. Le législateur décretaal wallon a, dans l'article 21, § 2, attaqué, partiellement tenu compte des observations du Conseil d'État, en supprimant une partie du texte en projet, mais en maintenant le principe de la confidentialité des avis de la Commission d'avis, instaurée par l'article 19 attaqué et en précisant que ces avis 'ne peuvent, en outre, être communiqués à une autre autorité que le Gouvernement'. Il a été souligné qu'il était "essentiel d'imposer la confidentialité de ces avis, ce qui ne peut se faire par décret" (*C.R.I.*, Parlement wallon, 2011-2012, n° 19, p. 22, et *C.R.I.C.*, Parlement wallon, 2011-2012, n° 148 (lundi 18 juin 2012), p. 7).

Les travaux préparatoires expliquent que les avis "ne peuvent donc être transmis au Parlement" (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2011-2012, n° 614/1, p. 6), tout en précisant :

"Ceci ne porte naturellement nullement atteinte au pouvoir des autorités judiciaires dans le cadre de leur pouvoir et mission d'enquête telles qu'elles sont organisées par le Code d'instruction criminelle ou par le Code pénal. Cette disposition s'explique, d'une part, par le fait que les avis de la Commission contiennent des informations commerciales et confidentielles et, d'autre part, par le fait que ces rapports contiennent des informations et considérations sensibles, notamment en termes géopolitiques et diplomatiques qui requièrent qu'ils risquent jamais d'être diffusés" (*ibid.*).

Le contrôle juridictionnel "demeure possible sur la base du dossier administratif, lequel n'est pas soustrait audit contrôle, sauf s'il était [fait] usage de la faculté offerte par l'article 87 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la Section du contentieux administratif du Conseil d'État" (*ibid.*, p. 7) :

"C'est du reste à raison de cette faculté que l'avant-projet a été revu en supprimant le fait que les avis rendus par la Commission d'avis sur les licences d'exportation d'armes ne devaient pas [être] communiqués dans l'hypothèse de recours introduits à l'encontre d'une décision de la Région wallonne relative à l'octroi, au refus, à la suspension ou au retrait d'une licence d'exportation et ce tant dans le cadre d'un recours porté devant le Conseil d'État ou devant une juridiction de l'ordre judiciaire" (*ibid.*).

B.26.1. En soustrayant à la publicité organisée par le décret wallon du 30 mars 1995 les avis de la Commission d'avis, et en prévoyant que ces avis ne peuvent être communiqués à une autre autorité que le Gouvernement wallon, les articles 19 et 21, § 2, du décret wallon du 21 juin 2012 empêchent toute personne, ou toute autorité autre que le Gouvernement wallon, de prendre connaissance de ces avis.

Si ces avis relatifs à l'octroi de licences d'exportations d'armes ne sont pas comme tels des actes administratifs susceptibles de recours, ils n'en constituent pas moins des actes préparatoires à l'adoption des décisions individuelles portant sur les demandes de licences d'exportations d'armes; ces éléments, non seulement relèvent en principe du droit à la transparence administrative, mais peuvent en outre constituer des informations permettant à la personne intéressée de pouvoir introduire un recours en connaissance de cause, à l'égard des actes administratifs de portée individuelle que sont les décisions portant sur les demandes de licences d'exportations d'armes.

B.26.2. Par ailleurs, à supposer que ces avis contiennent des informations sensibles, le Gouvernement wallon reste en défaut de démontrer que les

exceptions et la procédure instaurées par le décret wallon du 30 mars 1995 seraient insuffisantes pour garantir la confidentialité de pareilles informations, lorsqu'elles sont contenues dans les avis de la Commission d'avis sur les licences d'exportations d'armes.

En effet, comme il est indiqué en B.17, l'article 6 du décret wallon du 30 mars 1995 prévoit plusieurs exceptions au droit d'accès, notamment en considération des relations internationales de la Région (5^o) ou d'un intérêt économique ou financier de la Région (6^o); l'application de ces "motifs d'exception" requiert une appréciation concrète de la demande, la Commission d'accès aux documents administratifs veillant au respect de ces exceptions, sous le contrôle éventuel du Conseil d'État; enfin, les documents administratifs obtenus en application du décret wallon du 30 mars 1995 "ne peuvent être diffusés ni utilisés à des fins commerciales", conformément à l'article 10 du décret wallon du 30 mars 1995, de sorte que toute personne qui méconnaîtrait cette interdiction risquerait d'engager sa responsabilité. L'objectif de sécurité poursuivi pouvait donc être atteint par le recours à la procédure organisée par le décret wallon du 30 mars 1995.

Par ailleurs, lors de l'examen des exceptions prévues par l'article 6 du décret du 30 mars 1995, il y a lieu de tenir compte de la confidentialité prévue par les dispositions 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.

B.26.3. Le Gouvernement wallon avance également que les avis de la Commission d'avis se fondent sur des informations classifiées au sens de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité. La classification concerne les informations, documents ou données, le matériel, les matériaux ou matières, sous quelque forme que ce soit, dont l'utilisation inappropriée peut porter atteinte à l'un des intérêts énumérés à l'article 3 de la loi du 11 décembre 1998 précitée. Le degré de classification - très secret, secret ou confidentiel (article 4) - est déterminé d'après le contenu (article 5).

Si certains avis de la Commission d'avis se fondent sur des documents classifiés, il peut alors être justifié que l'accès à ces documents soit refusé cas par cas, selon la procédure organisée par le décret wallon du 30 mars 1995, soumise au contrôle de la Commission d'accès aux documents administratifs.

B.26.4. En instaurant une exception générale et absolue au droit à la transparence administrative pour l'ensemble des avis de la Commission d'avis, et en prévoyant leur confidentialité absolue, sans pouvoir être communiqués à une autre autorité que le Gouvernement wallon, le législateur décrétoal a pris une mesure qui n'est pas proportionnée à l'objectif poursuivi.

B.26.5. En outre, cette mesure limite également les possibilités de recours juridictionnels contre les décisions individuelles portant sur les licences d'exportations d'armes.

À supposer même que la modification du texte de l'avant-projet autorise que les avis soient communiqués dans le dossier administratif en cas de recours devant le Conseil d'État ou devant une juridiction de l'ordre judiciaire, cette circonstance ne change pas cette conclusion, dès lors que cette communication postérieure au recours ne permet pas d'introduire en connaissance de cause les recours adaptés contre les décisions individuelles portant sur les licences d'exportations d'armes.

B.27. Dans cette mesure, les moyens sont fondés.

En conséquence, il y a lieu d'annuler, dans l'article 19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret wallon du 21 juin 2012, les mots "et confidentiels à la seule attention du Gouvernement", et l'article 21, § 2, du même décret".

Il résulte ainsi des annulations précitées que les licences visées en l'espèce et les avis de la commission d'avis ne peuvent être exclus du champ d'application du décret du 30 mars 1995, précité et que les parties requérantes pouvaient parfaitement s'adresser au Gouvernement wallon pour solliciter une copie des documents précités, ce qui a été fait par un courrier du 19 octobre 2017 et réitéré

par un second courrier du 27 octobre suivant. Par une lettre du 3 novembre 2017, le Ministre-Président s'est limité à des considérations générales sur la politique menée en ce qui concerne les attributions d'autorisations pour l'exportation de matériel militaire et le même jour, la directrice de cabinet du Ministre-Président a indiqué à la seconde partie requérante que le Ministre-Président n'était pas en mesure de réserver une suite immédiate à sa demande de communication des actes administratifs concernés, celle-ci étant soumise à l'administration pour examen et qu'en tout état de cause une décision lui serait communiquée dans le délai de quinze jours prévu à l'article 6, § 5, du décret du 30 mars 1995, précité. Sans attendre ce délai, les parties requérantes ont saisi le Conseil d'État, le 13 novembre 2017, d'un recours en extrême urgence en faisant valoir qu'elles ont appris l'existence de ces décisions par la presse et plus particulièrement par un article paru dans *La Libre Belgique* du 18 octobre 2017, qu'elles sont dans l'impossibilité de transmettre une copie des actes attaqués, la partie adverse n'ayant réservé aucune réponse à leurs demandes expresses et répétées et que compte tenu de l'urgence à voir la légalité de ces décisions contrôlées, elles ne peuvent s'accommoder de la procédure et des délais prévus par le décret du 30 mars 1995, précité. Ce qui a été constaté par le Conseil d'État dès lors que par certains de ses arrêts du 6 mars 2018, prononcés cette fois dans le cadre de la suspension ordinaire, il a rejeté les recours au motif que plusieurs licences avaient déjà été exécutées entre-temps.

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

Ainsi, les "enjeux liés [...] aux relations internationales de la Région wallonne" peuvent justifier qu'il soit réservé une suite favorable à la demande de confidentialité formulée par cette partie. L'accord de la partie adverse est en effet requis pour qu'une exportation de matériel militaire puisse avoir lieu vers l'Arabie saoudite. Si les éléments justifiant sa position étaient révélés, ils seraient bien de nature à entraîner des répercussions sur ses relations internationales et économiques.

La préoccupation formulée par l'autorité d'éviter qu'il soit porté préjudice à ses relations internationales permet donc bien de considérer que la confidentialité des pièces pour lesquelles elle est demandée mérite d'être maintenue, cela même si les parties requérantes ne sont pas dans une position concurrentielle par rapport à la s.a. FN HERSTAL ou à la s.a. CMI *Defence*. Il convient de relever également que le maintien de la confidentialité n'est pas de nature à empêcher qu'un contrôle effectif de légalité, tel que sollicité par les parties requérantes, soit exercé par le Conseil d'État. Cependant, ces raisons ne justifient pas que la confidentialité aille jusqu'à empêcher les parties requérantes d'identifier correctement la nature du matériel concerné par chaque licence. La partie adverse l'a du reste reconnu en procurant aux parties requérantes un tableau récapitulatif reprenant les différentes licences délivrées entre novembre 2016 et octobre 2017 et indiquant pour chacune d'entre elles la catégorie de marchandise concernée. Toutefois, il est apparu que ce tableau recelait des erreurs notamment en ce qui concerne la nature des marchandises visées par certaines licences attaquées.

Pour la suite de l'examen du recours, la partie adverse est invitée à communiquer aux parties requérantes des informations exactes sur la nature des marchandises visées par les licences concernées en déposant de nouvelles pièces au dossier administratif à bref délai.

Pour le surplus, la demande du maintien de la confidentialité de pièces formulée par la partie adverse est accueillie favorablement ».

Il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (voir notamment C.E.D.H., 17 juillet 2018, Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie) que les personnes et les organisations exerçant des fonctions de « chien de garde » doivent disposer d'informations précises pour accomplir leurs activités et ont dès lors souvent besoin d'avoir accès à certaines informations pour remplir leur rôle d'information sur les sujets d'intérêt public. Toujours selon la Cour, les obstacles dressés pour restreindre l'accès à des informations risquent d'avoir pour effet que ceux qui travaillent dans les médias ou dans des domaines connexes, soient moins à même de jouer leur rôle de « chien de garde » et leur aptitude à fournir des informations précises et fiables pourrait s'en trouver amoindrie.

La liberté d'expression est un droit fondamental essentiel dans une société démocratique et implique le droit de recevoir ou de communiquer des informations sans qu'il puisse y avoir notamment d'ingérence excessive des autorités publiques. Par ailleurs, la Cour admet que lorsque l'accès à l'information est déterminant pour l'exercice du droit de recevoir et de communiquer des informations, refuser cet accès peut constituer une ingérence dans l'exercice de ce droit.

Le constituant ainsi que les législateurs fédéral et des entités fédérées reconnaissent ce droit d'accès à l'information par le biais de la consultation des documents administratifs des différentes autorités publiques. Cependant, ce droit d'accès n'est pas absolu, tout comme la liberté d'expression n'est pas absolue au regard de l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Comme il a été souligné dans les arrêts du Conseil d'État précités, 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 n^{os} 1 à 27 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 n^{os} 1 à 27 du dossier administratif confidentiel est maintenue.

V. Conditions de la suspension d'extrême urgence

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

VI. Exposé de l'extrême urgence

VI.1. Thèses des parties

Les parties requérantes indiquent que les actes attaqués sont en contradiction avec leur objet social qui consiste notamment en la défense des valeurs essentielles des sociétés démocratiques, telles que consacrées, notamment, par les instruments internationaux 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. Elles font valoir que les actes attaqués risquent d'avoir des conséquences irréversibles, à savoir la violation des droits et libertés fondamentaux d'individus, l'utilisation des armes dont l'exportation est autorisée par l'acte attaqué 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 quarante-cinq 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. Compte tenu de l'imminence de ce péril, elles indiquent avoir préféré introduire cette demande sans attendre les informations demandées dans le cadre de la procédure prise en délibéré le 18 février 2020 par la Cour d'appel de Liège ou dans le cadre de la demande d'information pendante devant la Commission d'accès au documents administratifs afin de permettre un contrôle de légalité effectif. 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 ont introduit leur requête le 19 février 2020, soit treize ou quatorze jours après avoir eu la possibilité de prendre connaissance de l'existence des actes attaqués et de leur contenu approximatif par des articles de presse parus les 5, 6 et 7 février 2020. Elle estime que les parties requérantes ne peuvent être suivies lorsqu'elles soutiennent que le délai n'a commencé à courir que le 17 février 2020, lorsque le Ministre-Président de la partie adverse a répondu à une question parlementaire à propos de ces licences d'armes puisque cette réponse à une question orale ne contient pas d'informations complémentaires par rapport à celles déjà publiées dans la presse. Elle fait valoir qu'à la lecture des articles de presse, les parties requérantes ne pouvaient ignorer que des licences d'exportation d'armes avaient été octroyées à destination de la Garde royale et de la Garde nationale d'Arabie saoudite et, partant, que les actes attaqués avaient été adoptés. Elle souligne que les parties requérantes sont des organisations non gouvernementales qui travaillent habituellement à partir de « sources ouvertes » et notamment d'informations parues dans la presse et que ces dernières ne pouvaient donc ignorer ces informations. Elle indique qu'une décision de refus d'accès aux documents administratifs a été opposée aux deux premières parties requérantes dès le mois de janvier 2020 et qu'ayant déjà contesté des actes administratifs de même nature par le passé, les parties requérantes ne pouvaient ignorer sa position constante de refuser de divulguer des pièces qu'elle juge confidentielles. Elle se réfère, à cet égard, à l'enseignement de l'arrêt n° 239.962 du 24 novembre 2017. Pour le surplus, elle constate que les parties requérantes ne font état d'aucun élément qui donnerait à penser que les actes attaqués seraient exécutés à très bref délai.

Pour l'une des licences qui concerne du matériel qui doit être expédié vers le Canada afin d'être incorporé à du matériel militaire destiné à être ensuite exporté vers l'Arabie saoudite, elle fait référence à l'arrêt n° 240.899 du 6 mars 2018 qui a jugé que l'exportation vers ce dernier pays n'est pas un effet de la licence attaquée, mais de l'autorisation qui sera, le cas échéant, délivrée par les autorités compétentes du Canada et qui pourra être contestée en suivant les procédures appropriées selon le droit de cet État. Elle en conclut que l'urgence alléguée n'est donc pas liée à l'exécution de cette licence.

VI.2. *Appréciation*

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

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

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

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

La connaissance suffisante d'un acte qui fait courir le délai de recours est celle de son contenu et de sa portée, ce qui n'implique pas nécessairement la communication du texte intégral de l'acte, ni la connaissance des vices qui entacheraient cet acte.

En l'espèce, la partie adverse a refusé les demandes d'accès aux documents administratifs formulées par les parties requérantes et elle ne leur a transmis la liste des licences octroyées qu'à la suite de l'introduction du présent recours. Dans les articles de presse cités par la partie adverse, il est question d'une réponse à un journaliste émanant du cabinet du Ministre-Président qui indique ce qui suit :

« Concernant les licences à destination de la Garde royale et la Garde nationale du pays, il a jugé qu'il n'y avait pas d'arguments suffisants pour refuser leur octroi. Ces armes sont strictement destinées à protéger les membres de la famille royale (la Garde royale) et des sites religieux

emblématiques ou à protéger le pays (la Garde nationale) à l'intérieur des frontières saoudiennes. Elles n'ont pas pour finalité à être utilisées au Yémen ».

Cette seule information ne permet pas d'établir que les parties requérantes ont eu, dès la publication de ces articles début février, une connaissance suffisante du contenu et de la portée des actes attaqués. La seule indication que le cabinet du Ministre-Président estime qu'il n'existe pas de motifs suffisants pour justifier un refus de licence d'exportation ne signifie pas nécessairement qu'une telle licence a déjà été octroyée. Ce n'est que dans la réponse apportée le 17 février 2020 à la question orale de M^{me} RYCKMANS sur les ventes d'armes à l'Arabie saoudite que le Ministre-Président de la Région wallonne indique expressément que « des licences ont été octroyées ». En introduisant leur demande de suspension d'extrême urgence deux jours plus tard, les parties requérantes ont fait preuve de la diligence requise.

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

À cet égard, la circonstance que l'une des licences porte sur du matériel qui doit préalablement faire l'objet d'un assemblage au Canada avant d'être expédié en Arabie saoudite n'implique pas nécessairement que l'urgence n'est pas établie. D'une part, dès lors que la partie adverse connaît la destination finale des armes en question, elle reste tenue de vérifier que cette exportation répond aux exigences de 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. D'autre part, le Canada n'étant pas membre de l'Union européenne et donc n'étant pas lié par la Position commune 2008/944/PESC, précitée, il n'est pas certain, comme l'illustre un arrêt de la Cour d'appel fédérale du Canada du 6 juillet 2018 (2018 CAF 133), que cet État dispose d'une réglementation aussi stricte que celle dont s'est dotée l'Union européenne en matière de licences d'exportation d'armes.

Enfin, ces licences d'exportation d'armes sont exécutoires et peuvent ainsi être mises en œuvre par leurs bénéficiaires à tout moment. Compte tenu de la confidentialité qui entoure non seulement leur délivrance mais également leur exécution, la circonstance que les parties requérantes ne disposent pas d'éléments d'information pertinents, à ce sujet, ne fait pas obstacle à ce que l'extrême urgence soit reconnue.

VII. Deuxième moyen

VII.1. Thèses des parties

Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 1^{er} et 6.2 du Traité sur le commerce des armes, fait à New York le 2 avril 2013 et ratifié par la Belgique le 3 juin 2014, des articles 1^{er} communs aux quatre conventions de Genève du 12 août 1949 et au protocole additionnel de 1977, de l'obligation de droit coutumier international « de faire respecter, en toute circonstance, le droit humanitaire », de l'obligation de faire respecter les droits de l'homme et de l'interdiction d'adopter des décisions contraires aux « considérations élémentaires d'humanité » et de l'excès de pouvoir, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et de l'absence ou de l'insuffisance des motifs ou de l'erreur manifeste d'appréciation.

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

pouvoir prendre connaissance des motifs d'une décision administrative dans l'acte lui-même qui doit être garanti non seulement à l'égard des demandeurs de licences, mais également pour tous les tiers intéressés par ces licences. Elles soulignent que la lecture des licences d'exportation devrait 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 par rapport à son implication en matière de terrorisme et du point de vue des violations graves du droit humanitaire au Yémen, et que cette situation a été effectivement confrontée aux hypothèses d'interdictions absolues des articles 6.2 et 6.3 du Traité sur le commerce des armes. Elle ajoute qu'au terme de cet examen et de cette confrontation, il faut que la partie adverse ait pu considérer qu'elle ne se trouvait pas dans une hypothèse où sa 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 critères définis à l'article 14 du décret du 21 juin 2012, précité.

Elles exposent que si ces licences sont pourvues d'une motivation formelle, ce qu'elles estiment peu probable, il est plus que vraisemblable que celle-ci n'expose pas les raisons pour lesquelles leur auteur considère ne pas être tenu par la clause d'interdiction absolue consacrée par l'article 6.2 du Traité sur le commerce des armes. Elles relèvent que, au vu de la réponse donnée au Parlement wallon, la partie adverse a sans doute exclusivement examiné le risque d'utilisation, au Yémen, des produits autorisés à l'exportation, sans réellement observer son obligation de faire respecter les droits de l'homme et le droit international humanitaire. Elles soutiennent que la combinaison des dispositions et principes visés au moyen implique que la partie adverse examine toutes les hypothèses d'interdiction et, dans le contexte particulier de l'Arabie saoudite, expose en quoi elle considère que le fait de 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. Elles font valoir que la mise en œuvre des critères consacrés par l'article 14 du décret du 21 juin 2012, précité, ne permet pas de rencontrer l'interdiction consacrée par l'article 6.2 du Traité sur le commerce des armes. Elles contestent également l'enseignement des arrêts n^{os} 240.897, 240.900, 240.901 et 240.904 à 240.910 du 6 mars 2018, prononcés en référé, selon lequel lorsqu'un acte est établi à la demande d'un administré, comme une licence d'exportation d'armes ou son renouvellement, au terme d'une procédure qui ne comporte aucune publicité et qu'il n'a d'effet direct qu'à l'égard de son destinataire et des services administratifs chargés de son exécution, il serait déraisonnable d'imposer qu'il soit assorti d'une motivation compréhensible par la généralité des administrés au motif qu'il n'est pas exclu que l'un ou l'autre de ceux-ci prenne l'initiative de le contester en justice. Elles soulignent que cette jurisprudence est

contraire à celle de l'arrêt d'annulation n° 221.498 du 23 novembre 2012 et qu'elle est incompatible avec ce qu'a jugé la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 169/2013 du 19 décembre 2013 annulant l'article 21, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 21 juin 2012, précité, qui visait précisément à exclure les licences d'exportation d'armes du champ d'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

La partie adverse indique qu'il ressort de la motivation des actes attaqués que ces derniers résultent d'un examen minutieux et complet de la situation. Elle expose que les critères auxquels fait référence l'article 14 du décret du 21 juin 2012, précité, ont été longuement examinés et que la motivation formelle des actes attaqués développe les raisons pour lesquelles elle a raisonnablement pu estimer que ces critères ne devaient pas l'amener à refuser la délivrance des licences sollicitées. Elle renvoie, à cet égard, au dossier administratif confidentiel. Elle estime qu'en adoptant les actes attaqués, elle n'a pas violé ses obligations internationales mentionnées à l'article 6.2 du Traité sur le commerce des armes. Elle rappelle que l'Arabie saoudite ne fait l'objet d'aucun embargo émanant soit du Conseil de l'Union européenne, soit du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, soit de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe. Elle relève également que si le Parlement européen, le Parlement fédéral belge et certains pays européens ont appelé à adopter ou ont adopté une position plus restrictive en matière de livraison d'armes vers l'Arabie saoudite, aucune position commune n'a été dégagée à ce propos au sein de l'Union européenne ou de l'OTAN. Dans ces conditions, elle n'aperçoit pas quelle convention ou obligation internationale aurait été violée par la délivrance des actes attaqués. Elle considère ne pas avoir encouragé ou apporté son aide ou son assistance à la commission de violations de conventions internationales. Elle soutient, par ailleurs, que les deux premiers critères de l'article 14 du décret du 21 juin 2012, précité, sont encore plus sévères et restrictifs que l'article 6 du Traité sur le commerce des armes, en manière telle que le contrôle imposé par cette dernière disposition est réalisé par l'application du décret précité. Il en résulte, selon elle, que la circonstance que l'article 6.2 du Traité sur le commerce des armes ne soit pas formellement mentionné dans les actes attaqués est sans incidence sur le sens des dispositions prises.

Elle fait également valoir que les parties requérantes n'ont pas d'intérêt à invoquer la violation des articles 2 et 3 de la loi relative à la motivation formelle des actes administratifs pour des pièces qui doivent être considérées comme confidentielles. Elle observe ainsi que la motivation de documents administratifs auxquels les parties requérantes n'ont pas accès, ne leur offre directement aucune garantie au sens de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État,

coordonnées le 12 janvier 1973. Selon elle, une telle interprétation de cette disposition n'est pas contraire à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 169/2013 du 19 décembre 2013 puisqu'il ne s'agit pas de soutenir que les actes attaqués ne doivent pas être motivés formellement mais qu'il serait manifestement déraisonnable de considérer comme insuffisante, et partant devant mener à la suspension de l'exécution des actes attaqués, une motivation formelle ne faisant référence qu'à l'article 14 du décret du 21 juin 2012, précité, et non à l'article 6.2 du Traité sur le commerce des armes, ce qui n'a privé les parties requérantes d'aucune garantie puisqu'elles n'ont pas pu prendre connaissance de la motivation des actes attaqués et ce qui ne limite pas non plus le contrôle juridictionnel du Conseil d'État. Elle en conclut que, même en faisant référence à l'article 6.2 du Traité sur le commerce des armes, les décisions n'auraient pas été différentes et que les parties requérantes n'invoquent pas une erreur manifeste d'appréciation.

VII.2. Appréciation

Les articles 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 réglementer ou d'améliorer la réglementation du commerce international d'armes classiques;
- Prévenir et éliminer le commerce illicite d'armes classiques et empêcher le détournement de ces armes;

afin de :

- Contribuer à la paix, la sécurité et la stabilité internationales et régionales;
- Réduire la souffrance humaine;
- Promouvoir la coopération, la transparence et l'action responsable des États Parties dans le commerce international des armes classiques et bâtir ainsi la confiance entre ces États.

Article 6

Interdictions

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

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

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

civils ou des biens de caractère civil et protégés comme tels, ou d'autres crimes de guerre tels que définis par des accords internationaux auxquels il est partie ».

L'article 1^{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'État belge mais uniquement celles « résultant des accords internationaux pertinents auxquels il est partie, en particulier celles relatives au transfert international ou au trafic illicite d'armes classiques ». Les « violations graves des Conventions de Genève de 1949 » étant visées expressément à l'article 6.3 du traité, il n'apparaît pas, *prima facie*, que ces conventions doivent être considérées implicitement comme des « accords internationaux pertinents » au sens de l'article 6.2 qui vise plutôt les conventions portant spécifiquement sur le transfert d'armes. Il en résulte que l'article 6.2 du Traité sur le commerce des armes ne renferme aucune obligation suffisamment claire et précise pour régir directement la situation juridique de particuliers, sans autre précision ou clarification et qu'il ne peut par conséquent se voir reconnaître un effet direct.

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 l'a 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°, 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 Hajjah 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'indices probants 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.

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

Article 1^{er}.

La confidentialité des pièces n^{os} 1 à 27 du dossier administratif confidentiel est maintenue.

Article 2.

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 l'exportation d'armes vers le Royaume d'Arabie saoudite est suspendue.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

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

Le présent arrêt sera également notifié aux sociétés MECAR, FN HERSTAL et CMI DEFENCE.

Article 5.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre
siégeant en référé, le neuf mars deux mille vingt, par :

Pascale VANDERNACHT,	président de chambre,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
Marc JOASSART,	conseiller d'État,
Frédéric QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN

Pascale VANDERNACHT.