

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 112.734 du 20 novembre 2002

A. 126.596/XV-219

En cause :

BREPOELS Frieda,
ayant élu domicile chez
Me M. STORME, avocat,
rue de l'Association 28
1000 Bruxelles,

contre :

L'Etat belge, représenté par
1. Le Ministre des Affaires étrangères,
2. Le Ministre des Affaires économiques
ayant tous deux élu domicile chez
Mes A. VERRIEST & P. DE MAEYER, avocats,
avenue Louise 390/12
1050 Bruxelles.

--

LE PRESIDENT DE LA XV^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 10 septembre 2002 par Frieda BREPOELS, qui tend à la suspension de l'exécution de la «décision du Ministre des Affaires étrangères de date inconnue, vraisemblablement du 19 juillet 2002, présentée aux réunions du cabinet restreint du gouvernement fédéral des 11 et 18 juillet 2002, octroyant à la FN HERSTAL une autorisation pour l'exportation vers le Royaume du Népal d'armes, en l'espèce, 5.500 mitrailleuses du type MINIMI et, pour autant qu'il s'agisse d'une décision distincte, de la décision du Ministre de l'Economie délivrant une licence d'exportation des armes précitées»;

Vu la requête introduite simultanément par la même requérante, qui demande l'annulation de la même décision;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport de M. THIBAUT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 5 novembre 2002 fixant l'affaire à l'audience du 18 novembre 2002;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'avis de fixation à l'audience;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me M. STORME, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me A. VERRIEST, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. THIBAUT, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

La S.A. FN HERSTAL a introduit, le 1^{er} juillet 2002 selon la partie adverse, une demande de licence d'exportation pour 5.500 mitrailleuses de type «MINIMI» destinées au Royaume du Népal. Le ministre des Affaires étrangères a soumis le dossier au comité informel des vice-premiers ministres, couramment appelé «*kern*», parce qu'il s'agissait – selon la déclaration qu'il fera le 7 septembre 2002 à la Chambre – d'un dossier délicat et qu'il souhaitait que le gouvernement puisse se prononcer en toute connaissance de cause. Le 19 juillet 2002, le même ministre appose la mention «OK» sur un document portant les références de la demande. La licence d'exportation a été établie par l'administration le 23 juillet. Ce sont les actes attaqués.

La presse en a fait état à partir du 21 août 2002; l'information a suscité des polémiques et incidents politiques qu'il n'est pas nécessaire de détailler. Une demande de suspension a été introduite selon la procédure d'extrême urgence, par l'a.s.b.l. *Nepalese People's Progressive Forum* et Surendra BHUSAL, et rejetée par l'arrêt n° 110.185 du 12 septembre 2002, au motif que le risque de préjudice grave difficilement réparable n'était pas établi. La présente demande de suspension a été introduite le 10 septembre.

Considérant que la requérante conteste que la demande doive être traitée par une chambre de langue française; qu'elle soutient que le recours concerne une licence d'exportation vers le Népal, qu'à cet égard, le siège de la firme qui fabrique les armes et le lieu de production sont sans incidence, que l'exportation implique le passage de la frontière, et qu'aucun élément ne permet à l'heure actuelle de déterminer par où les armes quitteront le territoire belge, que l'affaire n'étant pas localisée ou localisable, c'est la

langue de la requête au Conseil d'Etat qui détermine l'emploi des langues, cette langue étant, en l'espèce, le néerlandais; qu'elle souligne que les dispositions sur l'emploi des langues sont d'ordre public et se réfère à l'arrêt n° 110.185 rendu le 12 septembre 2002, en néerlandais, sur une demande de suspension qui avait le même objet que la présente;

Considérant que la demande de suspension est rédigée en néerlandais; que la langue dans laquelle le Conseil d'Etat traite un recours en annulation qui, comme en l'espèce, est introduit par un particulier, est déterminé par l'article 53 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, selon lequel «les recours en annulation... fondés sur les articles... 14 sont traités dans la langue dont la législation sur l'emploi des langues en matière administrative impose l'emploi dans leurs services intérieurs aux services dont l'activité s'étend à tout le pays»; que la même règle s'applique aux demandes de suspension, qui sont des accessoires des recours en annulation; que cette disposition, qui est d'ordre public, renvoie à l'article 39, § 1^{er}, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, lequel renvoie à son tour à l'article 17, § 1^{er}, des mêmes lois; que selon cette dernière disposition, il convient de distinguer selon qu'une affaire est localisée ou localisable:

- exclusivement dans une des régions de langue française ou de langue néerlandaise,
- à la fois dans une de ces régions et dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale,
- à la fois dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise,
- à la fois dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise et dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale;

que dans le premier cas, c'est la langue de la région qui est utilisée, et dans les trois autres, la langue de la région où l'affaire trouve son origine, si celle-ci est dans une région unilingue, d'autres dispositions (celles prévues au littéra B du même article pour les affaires qui ne sont ni localisées ni localisables) étant applicables si l'affaire a son origine dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale;

Considérant que le recours est dirigé contre une décision par laquelle une licence d'exportation d'armes vers le Népal a été accordée par le ministre des Affaires étrangères à la s.a. Fabrique nationale, dont le siège social et le principal siège d'exploitation sont à Herstal;

Considérant que la demande de licence d'exportation attaquée concerne une opération dont l'origine se trouve en région de langue française et dont le terme, en ce qui concerne la Belgique, se situera au lieu par où les marchandises exportées quitteront le pays, lieu qui à ce jour est inconnu; que, quel que soit ce lieu, l'opération d'exportation, et, par conséquence, la licence qui l'autorise, a toujours son origine dans

la région de langue française et doit donc être traitée en français par le Conseil d'Etat, la requérante, qui n'est pas soumise à la législation sur l'emploi des langues en matière administrative, restant libre d'utiliser pour ses actes et déclarations la langue de son choix, en vertu de l'article 66 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

Considérant que cette conclusion est confortée par la circonstance que l'acte attaqué a été pris par le ministre des Affaires étrangères, ce qui implique que cet acte concerne la Région wallonne – et donc la région de langue française – pour l'application de l'article 1^{er}, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 20 juillet 1999 fixant certaines attributions ministérielles (II), modifié par les arrêtés royaux du 19 octobre 1999, du 7 novembre 2000 et du 18 juillet 2001, rédigé comme suit:

« § 1^{er}. Sont compétents en matière d'octroi et de prolongation des licences d'exportation, à l'exception de celles qui font l'objet d'une réglementation européenne en matière de licences et de contingents:

- le ministre des Affaires étrangères, pour la Région wallonne,
- la ministre adjointe au ministre des Affaires étrangères pour la Région flamande,
- le ministre des Affaires étrangères ou la ministre adjointe au ministre des Affaires étrangères pour la Région de Bruxelles-Capitale, selon la langue dans laquelle le dossier est introduit.»;

Considérant qu'il est vrai que, par arrêt n° 110.185 du 12 septembre 2002, le Conseil d'Etat s'est prononcé en langue néerlandaise sur un recours introduit par d'autres requérants contre le même acte; qu'il s'agit toutefois d'un arrêt qui s'est prononcé sur une demande de suspension introduite selon la procédure d'extrême urgence, et que, pour ces procédures, le respect des délais très brefs dans lequel le Conseil d'Etat doit se prononcer et la nécessité de donner effet utile à la saisine du Conseil d'Etat impliquent que la chambre saisie, déterminée en fonction des éléments contenus dans la seule requête, statue même dans le cas où l'affaire aurait dû être traitée dans une autre langue que celle qu'elle utilise; qu'en d'autres termes, les nécessités inhérentes à l'extrême urgence, qui relèvent de la mission attribuée au Conseil d'Etat par la loi et sont d'ordre public, priment sur les dispositions, elles aussi d'ordre public, relatives à l'emploi des langues; qu'il convient au surplus d'observer que l'examen du recours en annulation sur lequel se greffe la demande de suspension tranchée par cet arrêt a, depuis lors, été attribué à une chambre de langue française;

Considérant que la demande de suspension doit être traitée en langue française;

Considérant que la requérante est membre de la Chambre des représentants; qu'elle expose que son intérêt au recours est lié à l'intérêt qu'elle a aux moyens;

Considérant qu'à propos du premier moyen, pris de l'excès de pouvoir, de la violation des articles 36, 84, 105 et 108 de la Constitution, de l'article 4 de la loi du 5 août 1991 précitée, du code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements du 8 juin 1998 du Conseil, lus en combinaison avec l'article 10 du traité instituant la Communauté européenne et le titre V du traité sur l'Union européenne, des principes généraux de bonne administration, spécialement ceux de minutie, de sécurité juridique et de l'adage *patere legem quam ipse fecisti*, dans lequel la requérante soutient en substance qu'en faisant une exception à l'article 4 de la loi du 5 août 1991 précitée, la partie adverse octroie au bénéficiaire de l'acte attaqué une exception à l'exécution de la loi alors qu'il appartient au seul législateur et non au pouvoir exécutif d'accorder des dispenses de l'exécution de la loi, de sorte qu'elle estime avoir un intérêt fonctionnel à l'annulation et la suspension de l'acte attaqué; qu'elle expose (point I) que l'acte attaqué est une décision du pouvoir exécutif qui méconnaît la compétence de l'assemblée dont elle fait partie et qu'elle a intérêt à mettre en oeuvre des moyens relatifs à une méconnaissance de la compétence du législateur fédéral et des lois qu'il a faites, en l'occurrence, celle du 5 août 1991 relative à l'importation, à l'exportation et au transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente, l'acte attaqué ne pouvant être pris sans une modification du fondement législatif que seul le législateur fédéral pouvait décider; qu'elle ajoute (point II) que l'acte attaqué n'est pas une décision isolée mais s'intègre dans un ensemble de décisions qui forment ensemble une règle nouvelle, présentée comme une interprétation de la loi, mais tenant en réalité en sa modification ou en une exemption de son exécution; qu'elle fait valoir (point III) que si aucun arrêté dérogatoire n'est formellement pris, le Conseil d'Etat peut quand même sanctionner cet excès de pouvoir s'exprimant au travers d'actes isolés attaques à ce seul titre; qu'elle soutient (point IV) qu'un parlementaire dispose de l'intérêt requis pour attaquer cette modification législative implicite devant le Conseil d'Etat, que son intérêt ne porte pas sur le fond de l'affaire, mais sur le respect des compétences du pouvoir législatif, et qu'il se confond pas avec l'intérêt de chaque citoyen au respect de la loi; qu'elle précise (point V) que la situation présente ne se confond pas avec celle visée par l'arrêt LOOTENS, n° 73.322 du 28 avril 1998, qui portait sur l'interprétation contenue dans une circulaire alors qu'en l'espèce, il y a une décision exécutoire implicite modificative de la loi; qu'à titre surabondant, elle fait valoir (point VI) que les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne contiennent pas de disposition analogue à celle contenue à l'article 2, 3°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'Arbitrage;

qu'elle ajoute (point VII) qu'il est douteux qu'un tiers puisse poursuivre l'annulation de l'acte attaqué devant le Conseil d'Etat;

Considérant qu'à propos du second moyen, pris de la violation du principe général de minutie et de motivation, de l'article 2 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'obligation de consultation et de motivation visée à l'article 3 des dispositions d'exécution du code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements du 8 juin 1998 du Conseil, lu, si nécessaire, en combinaison avec l'article 10 du traité instituant la Communauté européenne et le titre V du traité sur l'Union européenne, dans lequel elle soutient que tout acte administratif doit reposer sur des motifs admissibles qui doivent être expressément exprimés dans le corps de l'acte, que l'Allemagne n'a pas été consultée et que l'acte attaqué ne repose pas sur des motifs matériels admissibles; que la requérante estime (point VIII) qu'en tant que parlementaire, elle a intérêt à connaître la motivation des actes attaqués pour pouvoir exercer son contrôle surtout dans une matière d'une pareille importance; qu'elle ajoute (point IX) que son intérêt tient également au fait que la décision individuelle attaquée se fonde sur une méconnaissance de l'article 108 de la Constitution en ce que la partie adverse a introduit, sans motivation expresse, à l'article 4 de la loi du 5 août 1991, un nouveau critère, à savoir que des armes peuvent être livrées à un pays qui connaît de graves tensions internes, si ce pays est une démocratie naissante; qu'elle estime (point X) que de l'exposé des moyens, il ressort que la loi sur les armes est violée parce qu'il n'y a pas de motivation formelle ni satisfaisante à l'interprétation donnée par la partie adverse, et ce d'autant plus qu'il ne s'agit pas d'une décision unique mais d'une des nombreuses décisions qui ont été prises ou que le gouvernement a l'intention de prendre, de sorte que cette interprétation a valeur de précédent, ce qui lui confère un caractère réglementaire;

Considérant qu'un membre d'une assemblée délibérante n'est recevable à attaquer une décision en se prévalant d'un intérêt fonctionnel que si les prérogatives découlant de sa fonction ont été méconnues au cours de l'élaboration de l'acte attaqué, ou si l'auteur de l'acte attaqué a indûment exercé une compétence qui appartient exclusivement à cette assemblée;

Considérant, quant aux points I et IX de l'argumentation de la requérante, qu'à supposer que l'acte attaqué constitue une violation de la loi du 5 août 1991 et l'utilisation, dans l'application de celle-ci, d'un critère qu'elle ne prévoit pas, et qu'il ne puisse légalement être adopté sans une modification de cette loi, encore resterait-il hors de doute que la décision attaquée ne pouvait être prise que par un organe du pouvoir

exécutif; que la délivrance de licences d'exportation ne relève pas des attributions du pouvoir législatif;

Considérant, quant aux points II, IV, V et X, qu'à la supposer établie, l'accumulation de décisions irrégulières serait certes l'indice d'une violation systématique ou d'une interprétation erronée de la loi, mais qu'elle ne pourrait s'analyser comme une modification de celle-ci, ni comme une dispense de son application; qu'elle ne revêt aucune force juridique qui lui conférerait une valeur de «précédent», ni, à plus forte raison, un quelconque caractère réglementaire;

Considérant, quant au point III, qu'il n'est pas douteux que le Conseil d'Etat puisse sanctionner les illégalités que commet l'administration, mais qu'il ne le peut que s'il est saisi par une personne qui y a intérêt;

Considérant, quant aux points VI et VII, qu'en réservant l'introduction du recours en annulation aux parties «justifiant d'une lésion ou d'un intérêt» (article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat), le législateur a entendu exclure l'action populaire; que la comparaison avec la disposition de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage qui permet que les recours à cette Cour soient introduits notamment par les présidents des assemblées législatives à la demande de deux tiers de leurs membres, ne fournit pas d'argument propre à asseoir l'intérêt de la requérante au recours, parce qu'aucun intérêt ne doit être établi dans le chef des présidents qui saisissent la Cour; qu'elle est au contraire de nature à confirmer que les membres des assemblées législatives ne peuvent, agissant isolément introduire un recours en annulation; que ni les assemblées législatives, ni, à plus forte raison, leurs membres, ne sont chargés de veiller à la bonne exécution des lois autrement que par la mise en œuvre de la responsabilité politique du gouvernement et de ses membres, par l'exercice des mécanismes parlementaires de contrôle de l'exécutif – mécanismes qui, en l'espèce, ont été intensément utilisés –; que la circonstance qu'aucune personne ne soit recevable à attaquer un acte devant le Conseil d'Etat ne pourrait, sous peine de heurter de front l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, avoir pour effet de permettre à une personne qui n'y a pas d'intérêt d'introduire quand même un recours en annulation; que l'article 14 des mêmes lois attribue compétence au Conseil d'Etat pour statuer sur les recours en annulation formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives, mais n'impose nullement que tout acte ou règlement d'une telle autorité puisse faire l'objet d'un tel recours; que l'institution d'un recours dans l'intérêt de la loi a été écartée au cours des travaux préparatoires de la loi créant le Conseil d'Etat (voir *Pasin.* 1946, p. 1212)

Considérant, quant au point VIII, que l'obligation de motiver en la forme les actes administratifs procède d'un souci de transparence administrative qui profite indistinctement à tous les administrés; que l'intérêt que la requérante peut avoir à ce que l'acte attaqué soit motivé en la forme – à supposer qu'il ne soit pas visé par les exceptions mentionnées à l'article 4 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs – ne se distingue pas de l'intérêt de la généralité des administrés et ne présente pas un caractère personnel qui justifierait qu'elle agisse en annulation devant le Conseil d'Etat;

Considérant que la requérante ne peut se prévaloir d'un intérêt fonctionnel qui lui permettrait d'agir en annulation devant le Conseil d'Etat; que la demande de suspension est irrecevable;

D E C I D E :

Article 1er.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre des référés, le vingt novembre deux mille deux par :

M. LEROY,	président de chambre,
M. REINESON,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

C. REINESON.

M. LEROY.