CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e^ CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n^o^ 240.904 du 6 mars 2018

224.008/XV-3602

En cause : **1. la Coordination Nationale d'Action pour la Paix et la Démocratie**,
2. la Ligue des Droits de l'Homme,
ayant élu domicile chez
M^e^ Vincent LETELLIER, avocat,
rue Defacqz 78-80/2
1060 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
ayant élu domicile chez
M^e^ Geoffroy GENERET, avocat,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Vu la requête introduite le 18 décembre 2017 par (1) l'a.s.b.l. Coordination Nationale d'Action pour la Paix et la Démocratie (C.N.A.P.D.), et (2) l'a.s.b.l. Ligue des Droits de l'Homme, en ce qu'elle tend à la suspension de l'exécution de la décision du 18 octobre 2017 du Ministre-Président de la Région wallonne de délivrer à «un opérateur non identifié» la licence d'exportation d'armes n° 2178/030624 en vue de la livraison au Royaume d'Arabie Saoudite de véhicules terrestres et leurs composants;

II. Procédure devant le Conseil d'État

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M. Christian AMELYNCK, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 9 février 2018, les parties ont été convoquées à l'audience du 21 février 2018 et le rapport leur a été notifié.

M. Michel LEROY, président de chambre, a fait rapport.

M^e^ Harold SAX, *loco* M^es^ Vincent LETELLIER et Olivia VENET, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e^ Geoffroy GENERET, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian AMELYNCK, premier auditeur, a été entendu en son avis.

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

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

Dans le courant des mois de janvier à juillet de l'année 2017, la s.a. FN Herstal et la s.a. CMI Defence ont introduit auprès de la partie adverse diverses demandes de licences pour exporter des armes ou des produits liés à la défense, à destination de l'Arabie Saoudite. Ces demandes ont fait l'objet d'avis de la part d'une «Commission d'avis sur les licences d'exportation d'armes conventionnelles/ produits à double usage», lors de réunions de cette commission qui se sont tenues les 17 mars, 9 mai, 26 juin, et 11 septembre 2017.

Par un courrier du 26 septembre 2017, la première requérante a écrit au Ministre-Président du Gouvernement wallon afin de solliciter qu'il revoie les mécanismes et les critères d'octroi des licences d'exportation d'armes vers l'Arabie Saoudite.

Le journal *La Libre Belgique* du 18 octobre 2017 fait état de ce que la Région wallonne a attribué diverses licences pour l'exportation d'armes vers cet État. Le 19 octobre la seconde requérante demande au Ministre-Président confirmation de cette information, ainsi que la communication d'une copie des décisions prises. Cette demande est réitérée le 27 octobre. Le 3 novembre, le Ministre-Président répond en exposant certains aspects de la politique menée en ce qui concerne les attributions d'autorisation d'exportation de matériel militaire. Il ne fait aucune allusion aux licences d'exportation mentionnées dans l'article du 18 octobre. Le 13 novembre, la directrice de cabinet du Ministre-Président répond en ces termes:

> «Monsieur le Ministre-Président n'est […] pas en mesure de réserver une suite immédiate à votre demande de communication de copie d'actes administratifs.
>
> En effet, Monsieur le Ministre-Président a transmis votre demande à l'administration afin qu'elle vérifie notamment le contenu de l'article de presse

de *La Libre Belgique* du 18 octobre 2017, ainsi que le bien-fondé de la demande d'accès à des décisions administratives individuelles, formulées par l'a.s.b.l. La Ligue des Droits de l'Homme.

La présente vous communiquant les motifs d'ajournement de sa décision, Monsieur le Ministre-Président ne manquera pas de vous revenir endéans les délais fixés à l'article 6, § 5, alinéa 1er, du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration».

Le même jour, les requérantes introduisent, selon la procédure d'extrême urgence, une demande de suspension de ces licences. Le dossier administratif déposé à l'occasion de cette procédure, comporte notamment diverses licences autorisant l'importation, l'exportation ou le transfert de matériel militaire, et entre autres celles dont la suspension est demandée par le présent recours. Cette demande a été rejetée par l'arrêt n° 239.962 du 24 novembre 2017 pour défaut d'extrême urgence, les requérantes n'ayant pas fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État dans les meilleurs délais.

La licence attaquée par le présent recours a été délivrée sous le numéro 2178/030624; une copie signée de l'«original pour le demandeur», dont les mentions permettant d'identifier leur objet ont été omises, a été annexée à la requête; une copie de la «copie pour le service licences», comportant ces mentions mais non signée, est versée au dossier, dans les pièces confidentielles; la désignation des marchandises ne correspond pas à ce que la requête indique. Tant l'exemplaire confidentiel que celui qui est annexé à la requête indiquent qu'il s'agit du renouvellement d'une licence antérieure qui avait le même objet;

IV. Recevabilité

Considérant que la circonstance que la licence attaquée est une licence de renouvellement n'emporte pas que le recours doive être déclaré irrecevable; qu'il se pourrait en effet que le renouvellement d'une licence originelle soit entaché de vices propres;

V. Sur l'urgence

Considérant que les requérantes exposent que l'exécution immédiate de l'acte attaqué risque d'avoir des conséquences irréversibles, étant:

– la violation des droits et libertés fondamentales d'individus;

– l'utilisation du matériel dont il autorise l'exportation dans le cadre d'un conflit armé, en violation du droit international et particulièrement du droit international humanitaire;

– l'armement d'un pays qui ne respecte pas les droits fondamentaux ni le droit international;

– un risque de détournement des armes vers des groupes terroristes;

qu'elles ajoutent que «le péril est grave et serait irréparable puisque la livraison des armes empêcherait toute réparation possible du dommage qui serait subi par [elles] et par les tiers dont [elles] visent à assurer la protection»;

Considérant que la partie adverse ne conteste pas l'urgence invoquée à l'appui de la demande de suspension;

VI. Moyens

A. Premier moyen

1. Requête

Considérant que les requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles 14, § 1er, alinéa 1er, et 19 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; qu'elles citent le texte de ces dispositions, et ajoutent ce qui suit :

> «Le commentaire de cette disposition précise que les modalités de fonctionnement de la Commission que le Gouvernement doit arrêter visent "à permettre à son Président de recevoir de manière régulière la liste des dossiers introduits et donc susceptibles de faire l'objet d'un avis de la Commission et de permettre à ses membres de disposer de délais suffisants pour pouvoir communiquer au Président leur souhait de voir la Commission se saisir d'un dossier en vue de rendre un avis".
>
> À ce jour, ni l'article 14, § 1er, alinéa 1er, ni l'article 19, § 2, n'ont été exécutés de sorte que les actes attaqués ont nécessairement été adoptés en dehors de toute procédure arrêtée par le Gouvernement et sans avoir fait l'objet d'une consultation de la Commission d'avis sur base de modalités de fonctionnement préalablement et valablement établies.»;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que l'article 14 du décret du 21 juin 2012 relatif à l'importation, à l'exportation, au transit et au transfert d'armes civiles et de produits liés à la défense, dispose comme suit en son § 1er, alinéa 1er:

> «Le Gouvernement délivre les licences en vue de l'exportation vers un pays qui n'est pas membre de l'Union européenne de produits liés à la défense sur la base d'une procédure qu'il détermine.»;

que l'article 19 du même décret dispose comme suit:

> «§ 1er. Il est créé une "Commission d'avis sur les licences d'exportations d'armes", chargée de formuler, à la demande du Gouvernement ou d'initiative, des avis motivés dans le cadre de l'analyse des demandes d'exportation de produits liés à la défense.
>
> Ces avis sont émis sur la base d'une analyse géostratégique, éthique et économique des dossiers qui lui sont soumis.
>
> Dans ces avis, la Commission recherche d'abord à exprimer son avis par la voie du consensus.

À défaut de consensus, l'avis de la Commission reflète les éventuels avis minoritaires. S'il y a vote, un membre peut demander que le vote soit secret. En toute hypothèse, l'avis de la commission indique le nombre de voix qu'obtient chaque proposition.

§ 2. Le Gouvernement détermine le siège de cette Commission et arrête les modalités de son fonctionnement.»;

Considérant qu'il n'est pas contesté que la procédure visée in fine du passage cité de l'article 14 n'a pas été déterminée; que le commentaire complet que l'exposé des motifs donne de l'article 19 se présente comme suit:

«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 aux Droits de l'Homme à Genève et les questions bilatérales et de toutes les autres informations dont elle dispose.

Pour ce qui concerne l'exercice par la Commission de son droit d'initiative, il appartiendra au Gouvernement d'en fixer les modalités de manière telle à permettre à son Président de recevoir de manière régulière la liste des dossiers introduits et donc susceptibles de faire l'objet d'un avis de la Commission et de permettre à ses membres de disposer de délais suffisants pour pouvoir communiquer au Président leur souhait de voir la Commission se saisir d'un dossier en vue de rendre un avis.»;

Considérant que le passage de l'exposé des motifs cité dans la requête ne concerne que le droit de la commission d'émettre des avis d'initiative; qu'en l'occurrence, la commission a été consultée par le Gouvernement; que la référence à ce passage de l'exposé des motifs est dépourvue de pertinence;

Considérant que la raison d'être de la procédure que l'article 14 charge le Gouvernement de déterminer pour délivrer les licences d'exportation hors Union européenne n'a pas été explicitée au cours des travaux préparatoires; que rien n'indique que cette procédure devrait avoir pour but d'assurer la prise en compte des intérêts de l'un ou l'autre administré; que plus de cinq ans après l'entrée en vigueur du décret, alors que les exportations d'armes se sont poursuivies régulièrement sans que l'absence de détermination de la procédure en question ne les entrave, il

n'apparaît pas que cette absence constitue une irrégularité qui soit susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise, qui ait privé des intéressés – au demeurant non identifiés – d'une garantie ou qui ait eu pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte; qu'en application de l'article 14, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, elle ne peut donner lieu à une annulation ni à une suspension; que le moyen n'est pas sérieux;

B. Deuxième moyen

1. Argumentation des parties

a) Requête

Considérant que les requérantes prennent un deuxième moyen de la violation des articles 1er, § 1er, 2 et 10 de la Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, de l'article 14, § 1er, alinéa 2, 2 (deuxième critère), litteras a), b) et c), 4 (quatrième critère), litteras a) et c) et 6 (sixième critère), litteras a) et b) du décret du 21 juin 2012, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'absence ou de l'insuffisance des motifs ou de l'erreur manifeste d'appréciation;

qu'elle soutiennent que:

- l'acte attaqué est soumis à l'obligation de motivation formelle qui découle de la loi du 29 juillet 1991 dont la violation est alléguée dans leur moyen;
- la justification aurait dû figurer formellement dans les décisions attaquées, eu égard notamment à la Position commune du Conseil du 8 décembre 2008 invoquée dans leur moyen;
- aucune des circonstances susceptibles de justifier, en vertu de l'article 4 de la loi du 29 juillet 1991, une dispense de motiver, n'est rencontrée en l'espèce:
  - 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;
  - l'invocation des exceptions à l'obligation de motiver est destinée à demeurer... exceptionnelle;
  - la dispense de motiver qu'invoquerait la partie adverse ne servirait que l'intérêt de la partie adverse, combiné à celui du bénéficiaire et à celui du pays destinataire, 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 tels que les requérantes;
  - les licences d'exportation d'armes sont donc soumises à l'obligation de motivation formelle, qui consiste en l'indication, dans l'acte, des

considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision, motivation qui doit être adéquate;

- conformément à l'article 29 du traité sur l'Union européenne, les États membres doivent veiller à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune et l'article 14 du décret du 21 juin 2012 constitue la mise en œuvre par la Région wallonne de l'obligation de la Belgique d'exécuter la Position commune du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires;
- aux termes de l'article 1er, § 1er, de la Position commune précitée, «Chaque État membre évalue, cas par cas, eu égard aux critères de l'article 2, les demandes d'autorisation d'exportation qui lui sont adressées par des équipements figurant sur la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne visée à l'article 12»;
- les critères faisant l'objet de l'article 2 auquel l'article 1er renvoie, sont repris à l'article 14, § 1er, alinéa 2, du décret précité du 21 juin 2012;
- ces critères constituent «des normes communes élevées qui seront considérées comme le minimum en matière de gestion et de modération dans le domaine des transferts de technologies et d'équipements militaires par tous les États membres, ceux-ci étant «déterminés à empêcher les exportations de technologie et d'équipements militaires qui pourraient être utilisés à des fins de répression interne ou d'agression internationale ou contribuer à l'instabilité régionale»;
- l'article 10 de la Position commune précitée dispose: «Bien que les États membres puissent également, le cas échéant, prendre en compte les incidences des exportations envisagées sur leurs intérêts économiques, sociaux, commerciaux et industriels, ces facteurs n'affectent pas l'application des critères susmentionnés»;
- il s'ensuit que la lecture des décisions attaquées 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 de son implication en matière de terrorisme et dans les violations graves du droit humanitaire au Yémen,
  - qu'elle a effectivement confronté cette situation aux critères définis par l'article 14, § 1er, alinéa 2, du décret précité du 21 juin 2012, comme exigé par la Position commune, sachant que, «le sixième critère doit être pris en considération pour les pays acheteurs dont le gouvernement a un comportement négatif à l'égard des dispositions susmentionnées; [que] par conséquent, l'accent n'est pas mis, au cours de l'évaluation, sur l'identité et la nature de l'utilisateur final des équipements à exporter. En fait, l'analyse porte sur le comportement du pays acheteur plutôt que sur d'éventuelles préoccupations suscitées par le risque qu'un transfert particulier puisse avoir des conséquences négatives particulières»;
  - que si elle a pris en considération des facteurs socio-économiques, ceux-ci n'ont pas affecté l'appréciation des critères de l'article 14, § 1er, al. 2, comme prescrit par l'article 10 de la Position commune;
  - et qu'au terme de cet examen minutieux de la situation en Arabie Saoudite et dans la région, et notamment de la situation au Yémen, elle a pu considérer qu'elle ne se trouvait pas dans une hypothèse où sa

compétence de refuser la licence était liée et qu'il y avait lieu d'autoriser les exportations vers ce pays;

- les actes attaqués ne contiennent aucune motivation formelle, ni de justification de ce qu'ils ne seraient pas soumis à l'exigence des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991;

b) La partie adverse

Considérant que la partie adverse, qui répond simultanément aux critiques formulées dans les deuxième et troisième moyens, observe notamment que s'il est exact que les licences litigieuses ne reposent pas sur une motivation formellement exprimée, il n'en demeure pas moins que:

- des avis ont bien été demandés à la commission d'avis;
- les avis émis reposent sur une analyse complète et nuancée de la situation en Arabie Saoudite au regard des critères légaux pertinents: à titre d'exemple, l'analyse du critère n° 4 concernant la «situation régionale» dont le compte rendu relève ce qui suit:

  «les forces saoudiennes mènent des opérations militaires au Yémen depuis mars 2015 à la demande du président déchu et exilé en Arabie Saoudite, Abd Rabo Mansour Hadi, afin de lutter contre les rebelles chiites (Houthis). L'intervention saoudienne pour rétablir le pouvoir légitime à Sanaa est soutenue par la plupart des pays du Golfe, la Ligue arabe et une bonne partie de la communauté internationale.

  L'intervention au Yémen est de plus en plus critiquée en raison des bombardements menés par l'Arabie Saoudite qui font un nombre important de victimes civiles et rendent la situation humanitaire de plus en plus difficile.

  Les forces armées de l'Arabie Saoudite sont intervenues en 2011 au Bahreïn, à la demande de celui-ci, et avec un mandat du Conseil de Coopération des Etats arabes du Golfe (CCG), pour garantir le maintien de l'ordre suite aux manifestations organisées par la minorité chiite.

  L'Arabie Saoudite soutient en Syrie les rebelles contre le pouvoir de Bachar Al-Assad par de la logistique et du matériel militaire. Les autorités en Arabie Saoudite ont placé cependant le Front Al-Nosra et l'Etat islamique sur la liste des mouvements terroristes.

  En décembre 2015, l'Arabie Saoudite a annoncé la création d'une coalition d'une trentaine de pays afin de combattre le terrorisme. Cette coalition compte une série de pays du Golfe, d'Asie et d'Afrique. L'Arabie Saoudite apparaît cependant de plus en plus isolée sur le plan régional en raison du rôle important joué par la Russie et ses alliés au Proche-Orient».
- cette analyse démontre l'approche circonstanciée de la situation faite par la commission d'avis;
- pour autant que de besoin, l'examen minutieux auquel procède la commission d'avis est également confirmé dans le rapport annuel au parlement wallon (*cf. supra*), lequel mentionne expressément que la commission d'avis «effectue une analyse complète des dossiers sensibles, notamment au regard de la Position commune. Elle indique les précédents enregistrés au sein de l'Union européenne au sujet du pays concerné et apporte un éclairage sur la concordance avec les intérêts internationaux de la Belgique. Lorsque l'administration estime disposer de suffisamment d'éléments probants, elle ponctue son analyse d'un avis faisant office de proposition de décision» et que celle-ci «émet à la fois un avis de légalité sur base du décret wallon du 21

juin 2012 et de la Position commune et des avis consultatifs visant à éclairer le Gouvernement wallon».

- l'analyse circonstanciée de la situation au cas par cas a amené la commission d'avis à adopter des avis différenciés ce qui a amené le Ministre-Président de la partie adverse à refuser certaines demandes de licences au regard du type de matériel ou du destinataire final; ainsi, il ressort, du même compte-rendu que celui dans lequel la commission d'avis émet un avis favorable sur les licences attaquées que la commission a estimé devoir émettre un avis défavorable sur une autre demande de licence dès lors que «le risque d'utilisation de ces fournitures dans le cadre de l'intervention de l'Arabie Saoudite au Yémen est trop important. Les propositions de transactions soumises (...) visent en effet du matériel susceptible d'être utilisé dans le cadre de bombardements menés par l'Arabie Saoudite qui font un nombre important de victimes civiles et rendent la situation humanitaire de plus en plus difficile au Yémen. La commission d'avis émet par conséquent un avis défavorable (...) et invoque les critères 2 (droits de l'homme) et 4 (situation régionale) de la Position commune 2008/944»;
- chaque demande est analysée individuellement au regard de son contenu et à la lumière des critères fixés dans la Position commune et intégrés dans le décret du 21 juin 2012;
- compte-tenu de ce qui précède, il ne peut donc être raisonnablement soutenu, malgré l'absence de motivation formelle contenue dans les décisions querellées que ces décisions ne seraient pas valablement motivées fût-ce de manière implicite, et une motivation par référence, fût-elle implicite, est admise dès lors que l'avis sur lequel repose l'acte est lui-même dûment motivé;
- si la jurisprudence du Conseil d'État est fixée en ce sens que l'avis à la motivation duquel il est fait référence doit en principe être annexé à la décision finale, cela ne pouvait être le cas en l'espèce en raison du caractère confidentiel des avis émis par la commission et de la sensibilité des éléments repris dans les demandes de licences au regard notamment du secret des affaires;
- à cet égard, la partie adverse estime que l'article 87, § 2, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État est d'application conformément à l'argumentation développée *supra* et à laquelle il est expressément renvoyé;
- par conséquent, la non-divulgation des avis de la commission de recours, ceux-ci étant couverts par la confidentialité, n'a pas pour effet de priver les licences litigieuses de la motivation dont celles-ci sont pourvues et ce par référence implicite;

2. Appréciation du Conseil d'État

a) Quant à la Position commune 2008/944/PESC

Considérant, en tant que le moyen invoque la violation 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, que l'article 288 du T.F.U.E. est rédigé comme suit:

> «Article 288. Pour exercer les compétences de l'Union, les institutions adoptent des règlements, des directives, des décisions, des recommandations et des avis.
>
> Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre.
>
> La directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.
>
> La décision est obligatoire dans tous ses éléments. Lorsqu'elle désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour ceux-ci.
>
> Les recommandations et les avis ne lient pas.»;

Considérant que la Position commune 2008/944/PESC a bien été adoptée par le Conseil; que, quant à son contenu, elle se présente comme un texte normatif, mais ne constitue ni une directive ni un règlement; qu'en son préambule, elle vise «le traité sur l'Union européenne, et notamment son article 15», lequel prévoit en son paragraphe 1er que «Le Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales»; mais aussi qu'«il n'exerce pas de fonction législative»; qu'il s'ensuit que cette «Position commune» ne constitue pas une règle de droit dont la violation peut être invoquée en justice; que le moyen n'est pas sérieux en ce qu'il est pris de sa violation;

b) Quant au décret du 21 juin 2012

Considérant que les passages de l'article 14 du décret du 21 juin 2012 dont la violation est alléguée sont rédigés comme suit:

> «**Art. 14. § 1er.** …
>
> Les demandes d'exportation sont rejetées après examen au regard des critères suivants, basés sur la Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires:
>
> ...
>
> 2. Deuxième critère: respect des droits de l'homme dans le pays de destination finale et respect du droit humanitaire international par ce pays.
>
> Après avoir évalué l'attitude du pays destinataire à l'égard des principes énoncés en la matière dans les instruments internationaux concernant les droits de l'homme, le Gouvernement:
>
> a) refuse la licence d'exportation s'il existe un risque manifeste que la technologie ou les équipements militaires dont l'exportation est envisagée servent à la répression interne ou s'il existe suffisamment d'indications à l'égard d'un pays destinataire donné que l'exportation y contribuera à une violation flagrante des droits de l'homme ou lorsqu'il est établi que des enfants-soldats sont alignés dans l'armée régulière;
>
> b) fait preuve, dans chaque cas et en tenant compte de la nature de la technologie ou des équipements militaires en question, d'une prudence toute particulière en ce qui concerne la délivrance de licences aux pays où de graves violations des droits de l'homme ont été constatées par les organismes

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

À cette fin, la technologie ou les équipements susceptibles de servir à la répression interne comprennent, notamment, la technologie ou les équipements pour lesquels il existe des preuves d'utilisation, par l'utilisateur final envisagé, de ceux-ci ou d'une technologie ou d'équipements similaires à des fins de répression interne ou pour lesquels il existe des raisons de penser que la technologie ou les équipements seront détournés de leur utilisation finale déclarée ou de leur utilisateur final déclaré pour servir à la répression interne.

La nature de la technologie ou des équipements sera examinée avec attention, en particulier si ces derniers sont destinés à des fins de sécurité interne. La répression interne comprend, entre autres, la torture et autres traitements ou châtiments cruels, inhumains et dégradants, les exécutions sommaires ou arbitraires, les disparitions, les détentions arbitraires et les autres violations graves des droits de l'homme et des libertés fondamentales que mentionnent les instruments internationaux pertinents en matière de droits de l'homme, dont la déclaration universelle des droits de l'homme et le pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Après avoir évalué l'attitude du pays destinataire à l'égard des principes énoncés en la matière dans les instruments du droit humanitaire international, le Gouvernement:

c) refuse la licence d'exportation s'il existe un risque manifeste que la technologie ou les équipements militaires dont l'exportation est envisagée servent à commettre des violations graves du droit humanitaire international;

…

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

Le Gouvernement refuse la licence d'exportation s'il existe un risque manifeste que le destinataire envisagé utilise la technologie ou les équipements militaires dont l'exportation est envisagée de manière agressive contre un autre pays ou pour faire valoir par la force une revendication territoriale. Lorsqu'il examine ces risques, le Gouvernement tient compte notamment des éléments suivants:

a) l'existence ou la probabilité d'un conflit armé entre le destinataire et un autre pays;

…

6. Sixième critère: comportement du pays acheteur à l'égard de la communauté internationale et, notamment, son attitude envers le terrorisme, la nature de ses alliances et le respect du droit international.

Le Gouvernement tient compte, entre autres, des antécédents du pays acheteur dans les domaines suivants:

a) le soutien ou l'encouragement qu'il apporte au terrorisme et à la criminalité organisée internationale;

...

c) son engagement en faveur de la non-prolifération et d'autres domaines relevant de la maîtrise des armements et du désarmement, en particulier la signature, la ratification et la mise en œuvre des conventions pertinentes en matière de maîtrise des armements et de désarmement visées au point b) du premier critère; »;

Considérant que la commission d'avis sur les licences d'exportation d'armes a examiné la demande de licence en fonction des critères de la Position commune et du décret; que son avis est versé au dossier comme pièce confidentielle; que le passage pertinent de cet avis en ce qui concerne la situation au Yémen est cité dans la note d'observations; que l'avis de la commission examine la situation de

l'Arabie Saoudite au regard des sept critères établis par l'article 14 du décret, ainsi que la destination précise des marchandises pour l'exportation desquelles une licence est demandée; que s'il est vrai que l'appréciation portée en fonction de certains de ces critères peut prêter à controverse, il n'apparaît pas que le Gouvernement aurait en l'occurrence commis une erreur manifeste d'appréciation; qu'en tant qu'il invoque la violation de dispositions de l'article 14, § 1er, du décret, le moyen n'est pas sérieux;

c) Quant à la motivation formelle

Considérant que la licence attaquée est une licence de renouvellement; que, par nature, une telle licence n'a d'autre objet que d'autoriser l'exportation de matériel identique à celui qui a fait l'objet d'une licence antérieure; qu'à moins d'un changement substantiel dans la situation en fonction de laquelle les décisions relatives à l'exportation de ce matériel sont prises, ce qui n'est pas allégué en l'espèce, l'indication qu'il s'agit d'une licence de renouvellement suffit à renvoyer implicitement mais certainement aux motifs qui ont conduit à attribuer la licence originelle, motifs qui sont bien connus du destinataire de la licence;

Considérant il est vrai, que des tiers, comme les requérantes, n'ont pas connaissance des antécédents et particulièrement de la licence au renouvellement de laquelle la licence attaquée pourvoit, de sorte que l'absence de motivation formelle plus explicite les empêche d'avoir connaissance des motifs de la décision attaquée; que l'obligation de motiver en la forme les actes administratifs a pour but de permettre aux personnes qui ont vocation à prendre connaissance de ces actes d'en comprendre les raisons; qu'il s'agit de leurs destinataires et des personnes à l'égard de qui il est prévisible qu'ils aient un effet ou qui ont été impliquées dans leur procédure d'élaboration, notamment par le biais d'une enquête publique; que lorsqu'un acte est établi à la demande d'un administré 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; qu'en ce qu'il invoque le défaut de motivation formelle, le moyen n'est pas sérieux;

C. Troisième moyen

Considérant qu'en raison du rejet des deux premier moyens par le présent arrêt, il y lieu d'examiner le troisième moyen et de rouvrir les débats à cette fin,

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'Auditorat désigné par M. l'Auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction et d'établir un rapport complémentaire sur le troisième moyen.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre siégeant en référé, le six mars deux mille dix-huit par :

M.	Michel LEROY,	président de chambre,
Mme	Nathalie ROBA,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Nathalie ROBA Michel LEROY