

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 243.434 du 18 janvier 2019

A. 222.284/XV-3437

En cause : **la société anonyme LIÈGE AIRPORT CARGO HANDLING SERVICES,**

ayant élu domicile chez
M^{es} Laurent WINKIN et
Séverine HOSTIER, avocats,
rue des Augustins 32
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Sébastien DEPRÉ, avocat,
Place Flagey 7
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 29 mai 2017, la s.a. LIÈGE AIRPORT CARGO HANDLING SERVICES demande l'annulation de "la décision du 31 mars 2017 par laquelle la partie adverse lui refuse une licence de transit en provenance d'Israël vers le Brésil et une licence de transit en provenance du Brésil vers Israël".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Denis DELVAX, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 28 novembre 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 15 janvier 2019.

M^{me} Pascale VANDERNACHT, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Séverine HOSTIER, avocat, comparaisant pour la partie requérante et M^e Marie LAMBERT DE ROUVROIT, *loco* M^e Sébastien DEPRÉ, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Christian AMELYNCK, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

1. La partie requérante, société de fret aérien ayant son siège en Belgique, introduit, le 27 février 2017, deux demandes de licence de transit d'armes auprès des services de la partie adverse.

La première demande concerne l'envoi de soixante armes inertes, leurs composants et accessoires, depuis Israël, lieu de leur production, vers Rio de Janeiro, au Brésil, où se tient une foire internationale d'armement, moyennant un transit par l'aéroport de Bierset. À cette demande sont jointes diverses annexes.

La seconde demande concerne le renvoi de ces mêmes armes, composants et accessoires depuis le Brésil vers Israël, moyennant également un transit par l'aéroport de Bierset.

2. Le 21 mars 2017, le Ministre-Président du Gouvernement de la Région wallonne adresse le courrier suivant à ses services :

" Objet : refus d'une licence de transit en provenance d'Israël vers le Brésil et une licence de transit en provenance du Brésil vers Israël

Dans le cadre de la gestion de la compétence «Armes» deux demandes de transit référencées 4178/030023 et 4178/030024 introduites par la société LACHS concernant le transfert de 60 pièces d'armes à feu inertes avec composants et

accessoires à destination du Brésil pour participation au Salon international Latin *America Aero & Defence 2017*, ont été soumises à mon appréciation.

Après avoir analysé les dossiers en détail, j'ai décidé de ne pas octroyer les demandes de licences en question qui, d'une part, relèvent de la jurisprudence générale pour ce type de matériel vers ce type de pays et d'autre part, tenant compte de la décision intra-belge de 2009 interdisant toute exportation renforçant les capacités militaires d'Israël.

Par conséquent, je vous invite à communiquer au plus vite cette décision à la société".

3. Le 31 mars 2017, les services de la partie adverse adressent le courrier suivant à la partie requérante :

" Objet : Refus d'une licence de transit en provenance d'Israël vers le Brésil et une licence de transit en provenance du Brésil vers Israël

Madame, Monsieur,

Je suis au regret de vous faire savoir qu'il n'est pas possible d'accorder une suite favorable à vos deux demandes concernant le transfert de 60 pièces d'armes à feu inertes avec composants et accessoires.

Les principales raisons de cette décision tiennent à la jurisprudence générale pour ce type de matériel vers Israël et à la décision intra-belge de 2009 interdisant toute exportation renforçant les capacités militaires d'Israël.

Je tiens à souligner que la présente décision est susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État [...]. "

Il s'agit de l'acte attaqué par le présent recours.

IV. Objet du recours

Le présent recours est dirigé contre la décision du 31 mars 2017 alors que la décision du ministre compétent est intervenue le 21 mars 2017. Il y a lieu dès lors de considérer que le présent recours est dirigé contre cette dernière décision.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

Le moyen unique est pris de la violation de l'article 16 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, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'absence, de l'inexactitude des motifs de droit et de fait et de l'erreur manifeste d'appréciation.

La partie requérante indique, dans une première branche, que l'acte attaqué se limite à mentionner la "jurisprudence générale pour ce type de matériel vers Israël" et la "décision intra-belge de 2009 interdisant toute exportation renforçant les capacités militaires d'Israël" et ne lui permet pas de comprendre en quoi le transit en cause serait contraire à cette jurisprudence et à cette décision ni de savoir ce qu'ils prescrivent. À son estime, la motivation n'est ni adéquate ni suffisante d'autant plus que les normes sur lesquelles se fonde la partie adverse n'ont fait l'objet d'aucune publicité et n'ont pas été portées à sa connaissance.

Elle soutient, dans une seconde branche, que l'acte attaqué est entaché d'erreurs de fait ou de droit qui ont emporté une appréciation manifestement déraisonnable dans le chef de son auteur. Elle expose que, premièrement, il ne s'agit pas d'exportation d'armes, mais uniquement de transit, qu'il s'agit de notions distinctes, appelant des réponses distinctes et que, deuxièmement, il est inexact de soutenir que le retour des marchandises constituerait un renforcement des capacités militaires d'Israël, puisque l'opération complète n'implique qu'un aller-retour d'armes produites dans ce pays. Enfin, elle souligne que les armes en question ne sont pas destinées à l'État israélien et à son armée mais à leur fabricant et qu'elle n'aperçoit pas en quoi des armes inertes pourraient renforcer les capacités militaires de qui que ce soit.

La partie adverse, à propos des deux branches, fait valoir qu'il découle des articles 14 et 16 du décret du 21 juin 2012, précité, que les licences de transit doivent être examinées à l'aune des critères applicables aux demandes de licence d'exportation et qu'elle ne s'est donc pas méprise sur la disposition légale applicable. Elle affirme qu'elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation et qu'elle s'est référée à la jurisprudence générale pour ce type de matériel ainsi qu'à la décision intra-belge de 2009. Selon elle, la partie requérante qui est un acteur important du marché, ne peut soutenir qu'elle ignorait le contenu de cette jurisprudence et de cette décision, qui a été publiée sur le site Internet du service public fédéral Affaires étrangères. Elle ajoute que, même si les armes appartiennent à leur fabricant, elles sont indirectement de nature à renforcer la capacité militaire de l'État d'Israël alors que la décision intra-belge de 2009 prévoit explicitement que les parties ne délivreront "aucune licence d'exportation d'armes qui renforcerait la capacité militaire des forces en présence". Le fait que les armes sont inertes n'est pas pertinent, selon elle, puisqu'une manipulation d'un professionnel suffit à les rendre actives.

Elle n'a pas développé d'arguments dans son dernier mémoire.

V.2. *Appréciation*

Le chapitre I^{er} du titre IV du décret du 21 juin 2012, précité, contient notamment les dispositions suivantes :

" CHAPITRE I^{er}. - Les licences

Section 1^{ère}. - Les licences d'exportation hors-UE

Art. 14. § 1^{er}. 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.

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 :

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

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

a) les obligations internationales de la Belgique et les engagements pris d'appliquer les embargos sur les armes décrétés par les Nations unies, l'Union européenne et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe;

b) les obligations internationales incombant à la Belgique et de la Région wallonne au titre du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, de la convention sur les armes biologiques et à toxines et de la convention sur les armes chimiques;

c) l'engagement pris par la Belgique et de la Région wallonne de n'exporter aucun type de mine terrestre antipersonnel;

d) les engagements que la Belgique a pris dans le cadre du groupe Australie, du régime de contrôle de la technologie des missiles, du comité Zangger, du groupe des fournisseurs nucléaires, de l'arrangement de Wassenaar et du code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques.

Le Gouvernement refuse la licence d'exportation lorsqu'il apparaît que l'exportation contreviendrait gravement aux intérêts extérieurs de la Belgique ou aux objectifs internationaux que poursuit la Belgique;

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 châtements 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;

3. Troisième critère : situation intérieure dans le pays de destination finale (existence de tensions ou de conflits armés).

Le Gouvernement refuse la licence d'exportation de technologie ou d'équipements militaires susceptibles de provoquer ou de prolonger des conflits armés ou d'aggraver des tensions ou des conflits existants ou en cas de guerre civile dans le pays de destination finale;

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

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

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

b) une revendication sur le territoire d'un pays voisin que le destinataire a, par le passé, tenté ou menacé de faire valoir par la force;

c) la probabilité que la technologie ou les équipements militaires soient utilisés à des fins autres que la sécurité et la défense nationales légitimes du destinataire;

d) la nécessité de ne pas porter atteinte de manière significative à la stabilité régionale;

5. Cinquième critère : sécurité nationale de la Belgique et de la Région wallonne et des territoires dont les relations extérieures relèvent de leur responsabilité, ainsi que celle des pays amis ou alliés.

Le Gouvernement tient compte des éléments suivants :

a) l'incidence potentielle de la technologie ou des équipements militaires dont l'exportation est envisagée sur leurs intérêts en matière de défense et de sécurité ainsi que ceux d'États membres de l'Union européenne et ceux de pays amis ou alliés, tout en reconnaissant que ce facteur ne saurait empêcher la prise en compte des critères relatifs au respect des droits de l'homme ainsi qu'à la paix, la sécurité et la stabilité régionales;

b) le risque de voir la technologie ou les équipements militaires concernés employés contre leurs forces ou celles d'États membres de l'Union européenne et celles de pays amis ou alliés;

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

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

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

- b) le respect de ses engagements internationaux, notamment en ce qui concerne le non-recours à la force, et du droit humanitaire international;
- c) 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;

7. Septième critère : existence d'un risque de détournement de la technologie ou des équipements militaires dans le pays acheteur ou de réexportation de ceux-ci dans des conditions non souhaitées.

Lors de l'évaluation de l'incidence de la technologie ou des équipements militaires dont l'exportation est envisagée sur le pays destinataire et du risque de voir cette technologie ou ces équipements détournés vers un utilisateur final non souhaité ou en vue d'une utilisation finale non souhaitée, il est tenu compte des éléments suivants :

- a) les intérêts légitimes du pays destinataire en matière de défense et de sécurité nationale, y compris sa participation éventuelle à des opérations de maintien de la paix des Nations unies ou d'autres organisations;
- b) la capacité technique du pays destinataire d'utiliser cette technologie ou ces équipements;
- c) la capacité du pays destinataire d'exercer un contrôle effectif sur les exportations;
- d) le risque de voir cette technologie ou ces équipements réexportés vers des destinations non souhaitées et les antécédents du pays destinataire en ce qui concerne le respect de dispositions en matière de réexportation ou de consentement préalable à la réexportation que l'État membre exportateur juge opportun d'imposer;
- e) le risque de voir cette technologie ou ces équipements détournés vers des organisations terroristes ou des terroristes;
- f) le risque de rétrotechnique ou de transfert de technologie non intentionnel;

8. Huitième critère : compatibilité des exportations de technologie ou d'équipements militaires avec la capacité technique et économique du pays destinataire, compte tenu du fait qu'il est souhaitable que les États répondent à leurs besoins légitimes de sécurité et de défense en consacrant un minimum de ressources humaines et économiques aux armements.

Le Gouvernement examine, à la lumière des informations provenant de sources autorisées telles que les rapports du Programme des Nations unies pour le développement, de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international et de l'Organisation de coopération et de Développement économiques, si le projet d'exportation risque de compromettre sérieusement le développement durable du pays destinataire. À cet égard, il examine les niveaux comparatifs des dépenses militaires et sociales du pays destinataire, en tenant également compte d'une éventuelle aide de l'Union européenne ou d'une éventuelle aide bilatérale.

§ 2. Les licences d'exportation ont une durée de validité de dix-huit mois. Elles peuvent être renouvelées autant de fois que nécessaire en vue de l'exécution du contrat pour lequel la licence initiale a été accordée.

Section 2. - Les licences d'importation depuis l'hors-UE et les certificats internationaux d'importation

Art. 15. [...]

Section 3. - Les licences de transit depuis et vers l'hors-UE

Art. 16. § 1^{er}. Le Gouvernement peut délivrer des licences pour le transit de produits liés à la défense au bénéfice d'une entreprise dont le siège social est établi en Région wallonne, après une analyse de la demande sur base des critères visés à l'article 14, § 1^{er}.

Les licences de transit ont une durée de validité de dix-huit mois. Elles peuvent être renouvelées autant de fois que nécessaire en vue de l'exécution du contrat pour lequel la licence initiale a été accordée.

§ 2. Les produits liés à la défense doivent, préalablement à l'octroi d'une licence de transit, avoir fait l'objet d'un document officiel justifiant le mouvement, provenant d'au moins un des pays parties à la transaction et en vertu duquel la Région wallonne n'est pas le destinataire final. "

La décision attaquée a pour fondement l'article 16 du décret du 12 juin 2012, précité, qui renvoie aux critères d'appréciation fixés à l'article 14, § 1^{er} du même décret.

En l'espèce, la partie adverse a fondé sa décision de refus d'une licence de transit sur deux arguments, à savoir, d'une part, "la jurisprudence générale pour ce type de matériel vers ce type de pays" et, d'autre part, "la décision intra-belge de 2009 interdisant toute exportation renforçant les capacités militaires d'Israël".

Si la décision intra-belge de 2009 est certes publiée sur le site Internet du service public fédéral Affaires étrangères et pourrait permettre d'en comprendre la portée, la "jurisprudence générale pour ce type de matériel vers ce type de pays" est, par contre, inconnue, de sorte que son invocation ne peut suffire pour motiver une décision de refus de licence de transit. En tout état de cause une motivation de ce type ne peut être qualifiée d'adéquante au regard des critères fixés à l'article 14 du décret du 12 juin 2012, précité. Le moyen unique est en conséquence fondé dans cette mesure.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision du 21 mars 2017 du Ministre-Président du Gouvernement de la Région wallonne refusant à la société anonyme LIÈGE AIRPORT CARGO HANDLING SERVICES une licence de transit pour du matériel de défense en provenance d'Israël vers le Brésil et une licence de transit pour le même matériel en provenance du Brésil vers Israël est annulée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le dix-huit janvier deux mille dix-neuf, par :

Pascale VANDERNACHT,	président de chambre,
Diane DÉOM,	conseiller d'État,
Marc JOASSART,	conseiller d'État,
Caroline HUGÉ,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
--------------	---------------

Caroline HUGÉ.

Pascale VANDERNACHT.