

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 249.070 du 26 novembre 2020

A. 223.720/XV-3566

En cause : **la société privée à responsabilité limitée
MULTITRA LOGISTICS,**

ayant élu domicile chez
M^{es} Yves GODFROID
et Jean-Marc SECRETIN, avocats,
rue des Augustins 32
4000 Liège,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard RENSON, avocat,
rue Père Eudore Devroye 47
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 6 novembre 2017, la société privée à responsabilité limitée Multitra Logistics demande, d'une part, la suspension de l'exécution de la « décision du 11 septembre 2017 par laquelle la partie adverse lui refuse une licence préalable au sens de l'article 10 de la loi du 5 août 1991 relative à l'importation, à l'exportation, au transit et à la lutte contre le trafic d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire ou de maintien de l'ordre et de la technologie y afférente » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Un arrêt n° 240.596 du 26 janvier 2018 a rejeté la demande de suspension et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Par un courrier du 8 février 2018, la partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Elisabeth Willemart, 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 chacune une lettre valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 1^{er} octobre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 novembre 2020 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

Par des courriels du 17 novembre 2020, les parties ont informé le Conseil d'État de leur intention de se référer à leurs écrits de procédure lors de l'audience. En raison de la crise sanitaire liée à la pandémie du coronavirus COVID-19, et afin de limiter un maximum les déplacements et les contacts entre personnes, elles ont, compte tenu de leur intention, été dispensées d'une présence à l'audience.

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

M^{me} Elisabeth Willemart, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme, sauf en ce qui concerne les dépens.

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 est une société dont l'objet social porte sur les activités suivantes :

« toutes opérations se rapportant directement ou indirectement, tant en Belgique qu'à l'étranger aux activités suivantes :

1. toutes opérations commerciales en relation avec le transport de choses par voie maritime, fluviale, aérienne, ferroviaire et routière, en ce compris toutes opérations de courtage, de commissionnement et d'assurances se rapportant aux mêmes types de transport,

2. les activités d'entreposage, de stockage et d'exploitation des infrastructures de transport;

3. les services auxiliaires des transports, comprenant, sans que la liste soit exhaustive ou limitative :

- la manutention, le chargement, le transbordement et le déchargement de marchandises et de bagages,
 - l'expédition de marchandises,
 - l'organisation ou l'exécution d'opérations de transport par route, par eau ou par air,
 - l'organisation d'envois individuels et groupés et la préparation de commandes (y compris l'enlèvement et la livraison de marchandises et le groupage des envois), la distribution et la livraison des marchandises à l'arrivée,
 - les activités des commissionnaires en douanes,
 - les activités des commissionnaires de transport de fret maritime et aérien,
 - l'établissement et l'obtention de documents et de lettres de transport,
 - les activités des commissionnaires-expéditeurs, ...
 - la livraison de fret express,
 - le courtage maritime et aérien,
 - les opérations de manutention des marchandises, comme l'emballage temporaire destiné uniquement à protéger les marchandises pendant leur passage en transit, le déballage, la prise d'échantillons et le pesage,
 - toutes autres activités annexes de l'organisation du transport de fret.
- [...] ».

2. Le 26 mai 2017, la partie requérante introduit auprès du SPF Justice une « demande de licence préalable, commerce international d'armes et matériel assimilé ».

Cette licence, octroyée par le SPF Justice sur la base de l'article 10 de la loi du 5 août 1991 relative à l'importation, à l'exportation, au transit et à la lutte contre le trafic d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire ou de maintien de l'ordre et de la technologie y afférente, est présentée – tant par la partie adverse que par la Région wallonne – comme un préalable à l'obtention d'une licence d'exportation ou de transit, octroyée par la Région.

3. Conformément à l'article 2 de l'arrêté royal du 16 mai 2003, relatif à la licence visée à l'article 10 de la loi du 5 août 1991 relative à l'importation, à l'exportation, au transit et à la lutte contre le trafic d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire ou de maintien de l'ordre et de la technologie y afférente, la partie adverse sollicite différents avis, dans le cadre de l'instruction de cette demande.

Le 8 juin 2017, l'Administration générale des douanes et accises donne l'avis suivant : « uit de bij de douane beschikbare informatie blijkt dat de vernootchap Multitra Logistics SPRL [...] momenteel niet in ongunstige zin gekend is ».

Le 12 juin 2017, la Sûreté de l'État indique que la partie requérante n'est pas connue de ses services.

Le 13 juin 2017, la Police Fédérale émet l'avis suivant : « sous réserve des obligations légales auxquelles doit satisfaire et sur base des éléments dont nous disposons actuellement, notre avis est favorable ».

Le 17 juillet 2017, le Gouverneur de la Province de Liège communique l'information suivante :

« Faisant suite à votre courrier du 20 juin 2017, j'ai l'honneur de porter à votre connaissance que la société Multitra Logistics [...] a effectivement obtenu son certificat d'agrément en matière d'armes et de munitions en date du 22 avril 2016 pour le stockage, le courtage et le transport d'armes à feu et de munitions.

Actuellement, la société Multitra Logistics fait l'objet d'une procédure de retrait de cet agrément d'armurier. En date du 22 mai 2017, la zone de Police de Herstal nous a signalé que la société Multitra avait été impliquée dans le vol d'armes à feu chez un transporteur. En effet, la société Multitra est intervenue en tant qu'intermédiaire dans l'organisation d'un transport d'armes à feu. Ce transport a été confié à un transporteur non agréé qui s'est fait voler les armes durant l'organisation du transport car il ne respectait pas les mesures de sécurité les plus élémentaires. Pour plus d'informations sur les circonstances du vol, vous trouverez, en annexe, une copie du courrier du chef de corps de la zone de police de Herstal.

Ces faits ont donné lieu à l'instruction d'une procédure de retrait d'agrément de la société Multitra. Dans le cadre de cette procédure, nous avons auditionné les représentants de la société afin qu'ils fassent part de leur point de vue sur les éléments qui sont reprochés à Multitra. Vous trouverez également en annexe une copie de la minute d'audition des représentants de la société. Pour le moment, nous sommes en attente de l'avis du Procureur du Roi de Liège.

Toutefois, précisons que, dans ce dossier, nous ne préconisons pas le retrait de l'agrément de Multitra. Et, de notre point de vue, tant que la société Multitra est titulaire de son agrément d'armurier, rien ne s'oppose à ce que la demande de l'intéressée soit rencontrée.

[...] ».

Le 11 août 2017, le Procureur du Roi de Liège émit un avis « totalement négatif », qui se lit comme suit :

« La présente fait suite à votre envoi du 06.06.2017 à mon estimé collègue verviétois, lequel m'a transmis votre demande au vu de l'ouverture récente d'un dossier impliquant la société Multitra SPRL.

Pour votre facilité, je joins en annexe un exposé de faits tracés par Monsieur le chef zone P. (ZP Herstal), qui me paraît tout à fait conforme au contenu d'un dossier répressif (copie du PV initial se trouve en annexe) ouvert à la suite du vol d'un chargement d'armes dans un camion appartenant à un sous-traitant de la société Multitra. Toujours pour votre information, cet exposé et cet avis ont été

établis dans le cadre d'une demande d'agrément déposée auprès des services de Monsieur le Gouverneur de la Province de Liège par ledit sous-traitant (Transmec Belgium SPRL).

Il est évident que la totalité des sociétés parties prenantes à ce transport d'armes à feu semble[nt] avoir commis des actes d'une légèreté impardonnable, s'agissant de transport d'armes à feu.

Dans le chef de la société Multitra plus particulièrement, il est interpellant de constater que cette société – qui ne possède aucun camion et qui recourt donc obligatoirement à la sous-traitance – sous-traite une commande à la société Transmec Belgium SPRL, laquelle ne dispose d'aucun agrément en la matière (elle venait seulement de déposer la demande *ad hoc*), laquelle finit par laisser les armes stockées dans une remorque non scellée, sur un parking extérieur dont la barrière ne ferme même plus, parking sur lequel les armes seront volées sans aucune difficulté...

Il est évident que Multitra devait au strict minimum vérifier l'agrément des sous-traitants, et qu'elle n'a manifestement pas jugé opportun de tracer le trajet de ce chargement d'armes, qui finit par se retrouver sur le parking d'un sous-traitant à un moment où à tout le moins la moitié du lot devrait déjà se trouver chez son destinataire britannique.

Envoyer un banal colis par l'intermédiaire de la Poste paraît offrir davantage de garanties et de précautions.

Pour votre information encore, mon office a fait dresser un PV initial à l'encontre de chacun[e] de ces sociétés, qui se verront probablement toutes citées devant le tribunal correctionnel.

En fonction de ce qui précède, mon office considère que la société Multitra n'offre pas les garanties indispensables à ce type de transport à risque. Mon avis quant à sa demande est par conséquent totalement négatif.

[...] ».

4. Le 11 septembre 2017, la partie adverse adopte la décision suivante :

« Suite à votre demande du 26 mai 2017 et après avis des autorités compétentes, nous vous refusons la licence préalable qui est requise en vertu de l'article 10 de la loi du 5 août 1991 sur le commerce international d'armes en vue de pouvoir obtenir auprès des autorités régionales des licences d'exportation et de transit pour des armes, du matériel militaire, du matériel de maintien de l'ordre, des pièces de ceux-ci et de la technologie afférente.

En effet, un avis défavorable émanant du parquet du Procureur du Roi de Liège nous est parvenu.

Dans ce rapport, il appert qu'un lot d'armes diverses devant partir pour la Grande-Bretagne a été volé. Ce vol s'est produit après que la société Multitra SPRL ait sous-traité le transport avec une firme non agréée et ne répondant pas aux prescrits légaux de sécurité.

La Région wallonne ainsi que les services du Gouverneur de la Province de Liège seront avertis de cette décision.

[...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

Par un courriel du 29 septembre 2017, la Direction des Licences d'armes du Service public de Wallonie Économie, Emploi, Formation et Recherche, demande « de bien vouloir [...] renvoyer le plus rapidement possible les licences d'import (+11/4 en intra-CEE), les licences d'export et les licences de transit qui sont encore valides et ce, à la suite de la décision du Ministère de la Justice de ne pas vous octroyer la licence “ préalable ” pour l'octroi des licences ».

Le 3 janvier 2018, la partie adverse prend une nouvelle décision qui se lit comme suit :

« La présente demande est introduite à l'initiative de la société Multitra Logistics SPRL [...], en vue de pouvoir exporter des armes à feu en vente libre et des armes à feu soumises à autorisation ainsi que les munitions correspondantes.

I. Situation du requérant

La société Multitra Logistics Sprl est représentée par Monsieur L.T. qui dispose à cet effet d'un agrément d'armurier délivré par le gouvernement provincial de Liège le 22 avril 2016 [...].

II. Quant au droit

1. Recevabilité de la demande

Vu l'article 10 de la loi 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.

Vu [les articles] 1^{er} et 2 de l'arrêté royal du 16 mai 2003 relatif à la licence visée à l'article 10 de la loi 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.

2. Procédure

Par un courrier du 5 octobre 2017, la société Multitra Logistics SPRL a introduit une nouvelle demande en vue d'obtenir une licence préalable à l'exportation.

Par un courrier daté du 7 décembre 2017, la société Multitra Logistics SPRL a été invitée à faire valoir ses arguments lors d'une audition.

La société Multitra Logistics SPRL a fait valoir ce droit en date du 18 décembre 2017.

La présente demande est fondée.

3. Motivation de la décision

Considérant qu'en date du 26 mai 2017, la société Multitra Logistics SPRL a introduit une première demande en vue d'obtenir une licence préalable à l'exportation;

Considérant que la seconde entité de la filiale à savoir Multitra SPRL a fait l'objet du vol d'un stock d'armes en date du 20 mai 2017;

Considérant qu'en date du 11 septembre 2017, cette demande a été refusée sur base de l'avis négatif de Monsieur le Procureur du Roi de Liège daté du 11 août 2017;

Considérant la nouvelle demande d'obtention de la licence préalable par la société Multitra Logistics SPRL en date du 5 octobre 2017;

Considérant le courrier de Monsieur le Procureur du Roi de Liège daté du 16 novembre 2017 qui porte à notre connaissance que son office émet un avis négatif à l'encontre des deux entités Multitra. Monsieur le Procureur du Roi s'exprimant en ces termes "je me permets de douter de la réalité d'un des éléments avancés par le requérant lorsqu'il indique que les sociétés Multitra SPRL et Multitra Logistics SPRL ont des activités et des organes de gestion différents. Il ressort en effet d'une audition de Monsieur [D.P.] réalisée par les services de Monsieur le Gouverneur de la Province de Liège dans le cadre d'une autre demande pendante devant lui qu'il n'en est rien, à tout le moins dans les faits. Je ne mets pas en cause la qualité et le coût des investissements consentis par la société Multitra, mais à quoi sert cette qualité si les transports commandés par Multitra (et censés être suivis par elle) amènent des armes à séjourner dans les entrepôts non sécurisés d'un sous-traitant puis dans une remorque abandonnée sur un parking ne bénéficiant pas de la moindre sécurisation, le tout probablement en raison d'impératifs purement économiques (groupage de deux expéditions de la FN vers l'Angleterre). Le responsable de ladite société (Monsieur P., si ma mémoire me sert) a pris contact avec moi en vue de me convaincre de modifier mon avis négatif. Vous aurez déjà compris qu'il n'en sera rien. Mieux encore, Monsieur P., s'il reconnaît son erreur d'avoir confié un chargement à Transmec, soutient que le groupage, tel qu'opéré chez Transmec, ne pose pas de problème d'un point de vue légal, et que mon office pourrait être fort surpris de découvrir dans quelles conditions certains transports d'armes sont réalisés. À supposer que ceci soit exact, mon office ne peut évidemment se résoudre à le considérer comme une fatalité et je regrette infiniment d'avoir l'impression que les acteurs de ce secteur ne paraissent pas saisir les enjeux de sécurité publique que leurs activités recouvrent, et ce quelle que soit la limite des obligations légales qui s'imposent à eux";

Considérant que, dans le cadre de la 1^{ère} demande, un avis a été demandé à Monsieur le Gouverneur de la Province de Liège et que celui-ci a émis un avis positif en date du 17 juillet 2017;

Considérant que, dans le cadre de la 1^{ère} demande, un avis a été demandé à la police fédérale et que celle-ci a remis un avis positif en date du 13 juin 2017;

Considérant que, dans le cadre de la 1^{ère} demande, un avis a été demandé au SPF Finances et que celui-ci a remis un avis positif en date du 1^{er} juin 2017;

Considérant que, dans le cadre de la 1^{ère} demande, un avis a été demandé à la Sûreté de l'État et que celle-ci a remis un avis positif en date du 12 juin 2017;

Considérant l'audition de Monsieur D.P. et de Monsieur L.T. accompagnés de leur conseil Maître Secretin en date du 18 décembre 2017 dans les locaux du service fédéral des armes;

Considérant que, lors de cette audition, Messieurs P. et T. ont porté à notre connaissance que la société en cause du vol du stock d'armes était Multitra SPRL et non Multitra Logistics SPRL. Que cette confusion a été préjudiciable à

Multitra Logistics SPRL qui s'est vu refuser toute exportation depuis la décision négative rendue le 11 septembre 2017 par le service fédéral des armes;

Considérant les documents qui nous ont été remis lors de cette audition et qui reprennent les modalités et obligations auxquelles sont tenus les sous-traitants belges et non belges agréés. Que seuls les transporteurs agréés pourront travailler avec la société Multitra Logistics SPRL;

Considérant que ces obligations sont les suivantes : "Le nombre de colis et l'état de leur emballage doivent être rigoureusement vérifiés lors de la prise en charge. Toute divergence ou anomalie sera immédiatement signalée. Lors de son acheminement, cette marchandise devra impérativement et en permanence, soit rester sous surveillance, soit être gardée en entrepôt sécurisé. En cas d'affrètement à un sous-traitant, celui-ci sera obligatoirement agréé ou autorisé dans son pays pour le transport d'armes. Les transporteurs devront utiliser un véhicule tôlé";

Considérant que les faits des 19 et 20 mai 2017 constituent indéniablement une faute de la part de cette société, comme en ont convenu les intéressés lors de leur audition du 18 décembre 2017. Que, toutefois, la faute principale est à imputer à la société qui a effectué le transport de ces armes qui ont été volées;

Considérant les mesures prises telles que décrites ci-dessus pour éviter la répétition de pareilles négligences.

Sur base de ces éléments, il y a lieu de suspendre la licence préalable durant 6 mois à dater des faits du 19 et 20 mai 2017.

Décision

Article 1^{er}

La nouvelle demande introduite par la société Multitra Logistics SPRL en date du 5 octobre 2017 est acceptée à dater du 20 novembre 2017 ».

IV. Recevabilité

VI.1. Thèse des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité tirée du défaut d'intérêt. Elle expose que la partie requérante a réintroduit une demande de licence par lettre du 5 octobre 2017 et que cette nouvelle demande a été acceptée par la partie adverse par une décision du 3 janvier 2018. Selon elle, de la même manière que le Conseil d'État a jugé, dans son arrêt du 26 janvier 2018, qu'il n'y avait plus d'urgence en raison de la décision du 3 janvier 2018, il est logique de considérer que la partie requérante n'a plus d'intérêt à solliciter l'annulation de l'acte attaqué étant donné qu'elle a aujourd'hui obtenu ce qu'elle demandait, à savoir la licence préalable.

La partie requérante réplique en indiquant que la décision du 3 janvier 2018 n'a pas pour objet de retirer la décision du 11 septembre 2017, mais qu'elle ne

fait qu'octroyer la licence requise à partir du 20 novembre 2017, en manière telle que la décision du 11 septembre 2017 existe toujours dans l'ordonnancement juridique. Elle observe, par ailleurs, que, dans sa décision du 3 janvier 2018, la partie adverse a admis que la confusion opérée par l'acte attaqué entre les sociétés Multitra et Multitra Logistics lui a été préjudiciable. Elle estime que ce préjudice résultant de l'acte attaqué pourrait demeurer dans la mesure où la licence faisant l'objet de la décision du 3 janvier 2018 pourrait faire l'objet d'une décision de limitation, de suspension ou de retrait qui se fonderait, notamment, sur l'existence de cet acte. Elle conclut qu'elle conserve donc bien l'intérêt à solliciter l'annulation de l'acte attaqué afin qu'il disparaisse définitivement et ne puisse plus lui causer grief.

Les parties n'ont pas déposé de derniers mémoires.

VI.2. Appréciation

La motivation de la décision du 3 janvier 2018 montre que la partie adverse a traité implicitement la nouvelle demande d'obtention de la licence préalable introduite le 5 octobre 2017 comme une demande de reconsidération. Pour prendre cette décision, l'autorité s'est fondée principalement sur les avis émis lors de la demande initiale, seul le procureur du Roi ayant été réinterrogé, et elle a reconnu qu'une confusion avait eu lieu lors de l'instruction de cette demande entre la société Multitra et la partie requérante. Après avoir prévu une période de suspension de six mois à dater des faits du 19 et 20 mai 2017, soit largement antérieure à l'introduction de la demande du 5 octobre 2017, elle a finalement substitué à sa décision initiale de refus une décision positive entrant en vigueur le 20 novembre 2017. En conséquence, l'acte attaqué a disparu de l'ordonnancement juridique, ayant été remplacé par cette décision. Cette dernière, n'ayant pas été attaquée, est devenue définitive.

Il s'ensuit que le présent recours n'a plus d'objet et est, par conséquent, irrecevable.

V. Indemnité de procédure

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie adverse. Compte tenu de la circonstance que l'acte attaqué a été remplacé par une décision de la partie adverse du 3 janvier 2018 dans laquelle elle reconnaît l'existence d'une confusion

dans l'acte attaqué entre deux sociétés et revient sur sa décision initiale de refus, il y a lieu de faire droit à sa demande.

Le remplacement de l'acte attaqué en cours d'instance justifie également que les autres dépens soient mis à la charge de la partie adverse.

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

Article 1^{er}.

Il n'y a plus lieu de statuer.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 26 novembre 2020, par :

Marc Joassart,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Marc Joassart