

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 254.878 du 25 octobre 2022

A. 235.768/XV-4994
A. 236.516/XV-5101

En cause : **la société anonyme**
SABENA AEROSPACE ENGINEERING,
ayant élu domicile chez
M^{es} Maëlle RIXHON
et Bob MARTENS, avocats,
rue aux Laines, 70
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean BOURTEMBOURG
et François BELLEFLAMME, avocats,
boulevard Brand Whitlock, 114/12
1200 Bruxelles,

Partie intervenante :

la République du Tchad,
ayant élu domicile chez
M^e Alain DELFOSSE, avocat,
avenue Louise, 283/19
1050 Bruxelles.

I. Objet des requêtes

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 24 février 2022, la société anonyme Sabena Aerospace Engineering demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision prise par la partie adverse, en date du 16 décembre 2021, refusant d'accorder les demandes de licences proposées (1218/010080 et 2218/01256) concernant l'importation temporaire et l'exportation d'un avion de type C-130, [qui lui a été notifiée] le 24 décembre 2021 » et, d'autre part, l'annulation de la même décision (affaire A. 235.768/XV-4994).

Dans cette requête, la partie requérante sollicite également, à titre de mesure provisoire, que le Conseil d'État enjoigne à la partie adverse d'autoriser

l'importation du C-130 dont question sous peine d'astreinte de 15.000 EUR par jour de retard à compter de la notification du présent arrêt.

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 30 mai 2022, la même partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision prise par la partie adverse, en date du 2 mars 2022, réaffirmant sa décision précédente et marquant son désaccord sur les demandes de licences proposées (1218/010080 et 2218/01256) concernant l'importation temporaire et l'exportation d'un avion de transport Lockheed Martin type C-130 immatriculé TT-AAH appartenant à l'Armée de l'Air de la République du Tchad, [qui lui a été] notifiée le 1^{er} avril 2022 » et, d'autre part, l'annulation de la même décision (affaire A. 236.516/XV-5101).

II. Procédure

Par des requêtes introduites le 24 juin 2022, la République du Tchad demande à être reçue en qualité de partie intervenante dans chacune des deux affaires.

La partie adverse a déposé une note d'observations et un dossier administratif dans chaque affaire.

M^{me} Muriel Vanderhelst, auditeur au Conseil d'État, a rédigé, dans chacune des affaires, 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 des ordonnances du 13 septembre 2022, les affaires ont été fixées à l'audience du 18 octobre 2022 et les rapports ont été notifiés aux parties.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Maëlle Rixhon, avocate, comparaissant pour la partie requérante, M^e François Belleflamme, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Gauthier Dresse, *loco* M^e Alain Delfosse, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Muriel Vanderhelst, auditeur, a été entendue 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 indique exercer des activités de maintenance, de réparation et de révision dans le domaine aéronautique, tant pour des opérateurs civils que militaires.

2. Le 18 octobre 2021, elle introduit auprès de la « Cellule licences Armes & Biens et technologies à double usage » de l'administration « Brussels International » du Service public régional de Bruxelles (ci-après : « la Cellule licences ») une demande de licence d'importation temporaire et une demande de licence d'exportation définitive, toutes deux signées le 15 octobre, ainsi qu'un certificat d'utilisateur final.

3. Ces demandes précisent que le montant de la facture s'élève à 500.000 euros et ce qui suit quant à la marchandise :

« Un avion de transport de type C-130, immatriculé TT-AAH appartenant à l'Armée de l'Air de la République du Tchad doit passer une inspection périodique programmée dans les installations de Sabena Aerospace Engineering à l'aéroport de Bruxelles afin d'assurer sa sécurité de vol.

Cette inspection a une durée programmée de 2 mois[, l'avion sera ensuite livré au destinataire] ».

Le certificat d'utilisateur final précise par ailleurs ce qui suit :

« L'Armée de l'Air Tchadienne ne réexportera pas les marchandises vers des pays tiers sans l'accord des autorités belges (bruxelloises).

L'Armée de l'Air Tchadienne met tout en œuvre pour que les marchandises ne soient pas utilisées dans des opérations impliquant l'usage de sous-munitions.

L'Armée de l'Air Tchadienne met tout en œuvre pour ne pas utiliser les marchandises en vue du développement, de la production, de la manipulation, de l'utilisation, de la maintenance, du stockage, de la détection, de l'identification ou de la dissémination d'armements chimiques, biologiques, ou nucléaires ou autres dispositifs explosifs nucléaires, ou le développement, la production, la maintenance ou le stockage de missiles pouvant servir de vecteurs à de tels armements ».

4. Dans un courrier du 15 octobre 2021, la partie requérante qui annonçait l'introduction imminente des demandes précitées, précise ce qui suit :

« J'insiste sur le fait que :
- il s'agit d'un service fourni,
- que la République du Tchad utilise l'avion uniquement à des fins de transport

(voir la photo, l'avion ne porte pas de camouflage),
- l'avion était maintenu jusqu'à aujourd'hui par une société basée dans l'Union Européenne (OGMA Portugal), l'AAT ayant décidé d'arrêter sa collaboration avec cette entreprise suite à des problèmes qualité ».

5. Le 27 octobre 2021, la partie requérante adresse à la partie adverse un courriel par lequel elle sollicite que soit accordé à sa demande « si possible et de manière exceptionnelle, un traitement prioritaire permettant de répondre aux attentes de notre client, de développer notre activité industrielle et de maintenir voire augmenter le niveau d'emploi de notre société ».

6. Le 3 novembre 2021 et les jours suivants, les services de la partie adverse s'adressent aux experts repris sur la liste prévue aux articles 70 à 73 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitales du 3 avril 2014 « portant exécution de l'ordonnance du 20 juin 2013 relative à l'importation, à l'exportation, au transit et au transfert de produits liés à la défense, d'autre matériel pouvant servir à un usage militaire, de matériel lié au maintien de l'ordre, d'armes à feu à usage civil, de leurs pièces, accessoires et munitions » et les interrogent quant à leur disposition à donner un avis dans les 20 jours ouvrables.

Seul un expert indique pouvoir donner suite à cette sollicitation, ce qu'il fait le 3 décembre 2021. Son avis est favorable sous conditions.

7. Le 13 décembre 2021, les services de la partie adverse prennent connaissance d'un document parlementaire suisse qui incrimine le détournement d'avions Pilatus achetés à des fins d'entraînement, en bombardiers légers par l'armée de l'air Tchadienne, ce qui aurait donné lieu à des sanctions à l'encontre du Tchad en avril 2008.

8. Le 16 décembre 2021, une note réalisée par la Cellule licences est présentée aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Il y est conclu que les critères 2, 3, 7 et 8 de la position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 « définissant les règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires » (ci-après : « la Position commune ») ne sont pas rencontrés.

9. Le même jour, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale décide de refuser l'octroi des licences sollicitées.

Il s'agit de l'acte attaqué dans l'affaire A. 235.768/XV-4994, lequel est notifié à la partie requérante par un courrier du 24 décembre 2021.

10. Le 17 décembre 2021, la partie requérante ayant eu connaissance de la décision de refus dès avant sa notification officielle, les services de la partie adverse proposent l'organisation d'une réunion dans le contexte suivant :

« [...] avoir une conversation ouverte (sur une base régulière si souhaité) avec notre administration où des informations peuvent être échangées afin de fournir plus de clarté sur les critères et les méthodes d'évaluation associées auxquels une demande de licence serait soumise. De votre côté, cela peut également nous permettre de signaler de manière proactive les éventuels dossiers en cours de préparation et le cadre juridique qui leur est applicable ».

11. Le 21 décembre 2021, la partie requérante adresse un courriel aux services de la partie adverse, évoquant les difficultés que la décision du 16 décembre 2021 lui cause et alléguant les éléments sur la base desquels elle s'attendait à une décision positive. Elle double cet envoi d'un courrier à l'attention du secrétaire d'État chargé de l'exécution de cette décision.

12. Le 24 décembre 2021, il est proposé d'organiser une réunion au cabinet du secrétaire d'État le 10 janvier 2022, laquelle a effectivement lieu.

13. Le 14 janvier 2022, un courriel intitulé « motivation 4 critères/Tchad – C130 » est adressé à la partie requérante. Il y est précisé ce qui suit quant à son objet :

« Comme nous venons également de discuter par téléphone, le Secrétaire d'État a décidé de fournir les raisons sous-jacentes à l'analyse des quatre critères (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 amendé par la décision (PESC) 2019/1560 du Conseil du 16 septembre 2019) pour lesquels un avis négatif a été rendu par la Cellule Licences pour le dossier C130-Tchad.

Veillez noter qu'un avis juridique interne a indiqué qu'il n'y avait aucune obligation de fournir une justification supplémentaire et que la motivation déjà fournie était donc suffisante d'un point de vue juridique. Toutefois, le Secrétaire d'État a décidé d'accorder cette faveur, cette fois à l'égard de la SNAE et de M. [B.], mais à noter qu'elle ne crée donc pas de précédent pour l'avenir.

Vous trouverez donc ci-dessous, la justification complète qui fait partie de la note d'analyse qui a été soumise au gouvernement et qui a fait l'objet des délibérations ».

14. Le 20 janvier 2022, la partie requérante introduit un recours gracieux à l'encontre de la décision du 16 décembre 2021 lui refusant les licences sollicitées.

15. Le 17 février 2022, une note est présentée aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Les arguments du recours gracieux y sont examinés et il est conclu comme suit :

« Nous concluons enfin que nous restons fortement surpris par la teneur générale du courrier du 21 janvier 2022 transmis par Sabena Aerospace aux autorités régionales bruxelloises. Le non-respect de 4 critères sur 8 de la PESC 2008/944 est loin d'être une situation anodine et démontre une situation suffisamment préoccupante pour notifier un refus d'octroi de licence. Les conclusions initiales de la Cellule licences restent donc inchangées ».

16. Le même jour, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale « réaffirme sa décision précédente et marque son désaccord sur les demandes de licences proposées (1218/010080 et 2218/012056) ».

17. Par un courrier du 2 mars 2022, la partie adverse notifie à la partie requérante cette décision. L'objet du courrier est plus précisément présenté comme suit :

« Par la présente, nous vous notifions que votre recours gracieux introduit le 21 janvier 2022 a été évalué par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 17 février 2022. Les décisions adoptées par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, en date du 16 décembre 2021, relatives aux licences concernant l'importation temporaire et l'exportation d'un avion de type C-130 introduites par la société Sabena Aerospace Engineering SA auprès de la Cellule licences armes & biens et technologies à double usage du Service public régional de Bruxelles [...], ont été confirmées à l'unanimité. Cela signifie que les refus d'octroi de licence précitées ont été confirmés. Votre recours gracieux est donc rejeté. ».

18. Par courriel du 11 mars 2022, les services de la partie adverse indiquent à la partie requérante que rien ne s'oppose à la transmission de la lettre de refus du 24 décembre aux autorités tchadiennes.

Ce courriel fait suite à une demande de la partie requérante au sujet du caractère confidentiel de la décision, ce dans le contexte suivant : « Notre ex-client Tchadien nous demande une preuve de refus de la licence par les autorités bruxelloises afin de justifier l'interruption du contrat » (courriel du 2 mars 2022 de la partie requérante) ; « Notre contrat avec l'armée de l'air tchadienne était liée à une condition suspensive (approbation de la licence d'exportation). J'ai donc besoin d'un document officiel de la Région confirmant que celle-ci a été refusée et accessoirement que notre recours gracieux a également été refusé » (courriel de la partie requérante du 4 mars 2022).

19. La décision du 17 février 2022 constitue l'acte attaqué dans le recours référencé A. 236.516/XV-5101.

Son courrier de notification porte la date du 2 mars 2022 mais il n'a finalement été expédié que le 31 mars et réceptionné le 1^{er} avril.

IV. Intervention

Les requêtes en intervention introduites par la République du Tchad sont accueillies provisoirement dans le cadre de ces procédures, dans la mesure où les licences refusées empêchent l'importation temporaire et l'exportation de l'avion C-130 dont elle est l'utilisateur final.

V. Jonction des recours référencés A. 235.768/XV-4994 et A. 236.516/XV-5101

1. La partie requérante sollicite la jonction des deux causes précitées, compte tenu de leur connexité.

2. La décision attaquée dans le second recours est intervenue à la suite d'un recours gracieux dirigé par la partie requérante à l'encontre de la décision initiale de refus du 16 décembre 2021, attaquée dans le premier recours.

Seules sont connexes des demandes qui sont liées entre elles par un rapport si étroit qu'il y a intérêt à les instruire et les juger en même temps, afin d'éviter des solutions qui seraient susceptibles d'être inconciliables si les causes étaient jugées séparément.

En l'espèce, il apparaît que les affaires enrôlées sous les numéros A. 235.768/XV-4994 et A. 236.516/XV-5101 concernent des actes litigieux qui se succèdent de peu, concernent les mêmes demandes formulées par la partie requérante et présentent ainsi le même objet. Ces requêtes contiennent également un moyen unique similaire.

Partant, dans l'intérêt de l'administration d'une bonne justice, il y a lieu de joindre l'examen de ces causes.

VI. Recevabilité du recours référencé A.235.768/XV-4994

VI.1. Thèse de la partie adverse

La partie adverse conteste la recevabilité du recours en ce que l'acte attaqué est la première décision du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 décembre 2021 alors que le Gouvernement a pris une seconde décision le 17 février 2022. Elle soutient que cette seconde décision est intervenue à la suite d'un véritable réexamen concret sur la base des arguments formulés par la partie requérante de sorte qu'elle s'est substituée à celle du 16 décembre 2021, qui a donc disparu de l'ordonnancement juridique.

VI.2. Examen prima facie

Il ressort de l'exposé des faits ainsi que du dossier administratif qu'à la suite du recours gracieux introduit par la partie requérante, la partie adverse a effectivement procédé à un nouvel examen concret de la demande de licences, à l'issue duquel elle a confirmé sa décision du 16 décembre 2021.

Prima facie, la décision du 17 février 2022 ne s'analyse pas en une simple répétition purement confirmative de sa décision du 16 décembre 2021, mais en une nouvelle expression de son pouvoir de décision unilatérale.

Toutefois, à ce stade de la procédure, cette seconde décision n'est pas définitive puisqu'elle fait l'objet du recours référencé A. 236.516/XV-5101. Par conséquent, il ne peut être conclu à l'irrecevabilité du recours.

L'exception d'irrecevabilité n'est pas accueillie à ce stade de la procédure.

VII. Désistements

Par une lettre du 18 octobre 2022, la partie requérante a informé le Conseil d'État de son souhait de se désister de ses demandes de suspension introduites dans les deux recours, ainsi que de la demande de mesures provisoires introduite dans le recours référencé A. 235.768/XV-4994.

Rien ne s'oppose à ces désistements.

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

Article 1^{er}.

Les affaires portant les numéros A. 235.768/XV-4994 et A. 236.516/XV-5101 sont jointes.

Article 2.

Les requêtes en intervention introduites par la République du Tchad sont accueillies provisoirement dans la présente procédure.

Article 3.

Le Conseil d'État donne acte du désistement de la demande de suspension et de la demande de mesures provisoires dans l'affaire A. 235.768/XV-4994 et de la demande de suspension dans l'affaire enrôlée sous le numéro A. 236.516/XV-5101.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le 25 octobre 2022, par :

Anne-Françoise Bolly,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly