

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.434 du 21 avril 2026

A. 231.283/XV-4496

En cause :

1. **l'association sans but lucratif
LIGUE DES DROITS HUMAINS,**
2. **l'association sans but lucratif
COORDINATION NATIONALE D'ACTION
POUR LA PAIX ET LA DÉMOCRATIE,**
3. **l'association sans but lucratif
FORUM VOOR VREDESACTIE,**

ayant toutes les trois élu domicile chez
M^e Vincent LETELLIER, avocat,
rue Vanderlinden, 35
1030 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Marc UYTENDAELE, avocat,
rue de la Source, 68
1060 Bruxelles.

Partie intervenante :

la société anonyme JOHN COCKERILL,
(anciennement **CMI DEFENCE**),
ayant élu domicile chez
M^e Geoffrey NINANE, avocat,
chaussée de La Hulpe, 187
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 14 septembre 2020, les parties requérantes demandent l'annulation « des décisions prises le 29 avril 2020 par le Ministre-Président de la Région wallonne de délivrer les licences d'exportation n° 2208/030812 et n° 2208/030811 en vue de l'exportation d'armes vers ou à destination finale du Royaume d'Arabie saoudite de matériel de catégorie ML 6 (“véhicules terrestres et leurs composants”) ».

II. Procédure

Le Conseil d'État, par un arrêt n° 248.129 du 7 août 2020 (ECLI:BE:RVSCE:2020:ARR.248.129), a accueilli la requête en intervention introduite par la SA CMI Defence, a maintenu la confidentialité de l'inventaire et des pièces du dossier administratif confidentiel, a rejeté la demande de suspension introduite sous le bénéfice de l'extrême urgence et a liquidé les dépens. Cet arrêt a été notifié aux parties.

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

M^{me} Muriel Vanderhelst, 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 19 septembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 4 novembre 2025.

M^{me} Joëlle Sautois, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e Marine Wilmet, *loco* M^e Vincent Letellier, avocate, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Hüseyin Erkuru, *loco* M^e Marc Uyttendaele, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Aude Valizadeh, *loco* M^e Geoffrey Ninane, avocate, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Muriel Vanderhelst, premier 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

Il y a lieu de se référer à l'exposé des faits figurant dans l'arrêt n° 247.259 du 9 mars 2020 (ECLI:BE:RVSCE:2020:ARR.247.259), lequel a suspendu l'exécution des licences n^{os} 2188/031849, 2198/031771, 2198/031773 et 2198/031774 délivrées le 17 décembre en vue de l'exportation d'armes vers le Royaume d'Arabie saoudite.

Il convient de compléter cet exposé par les faits suivants.

Le 11 avril 2020, le Ministre-Président de la Région wallonne procède au retrait de toutes les licences d'exportation dont l'exécution a été suspendue par l'arrêt n° 247.259 précité.

Le 20 avril 2020, la commission d'avis sur les licences d'exportation d'armes conventionnelles et de produits à double usage examine à nouveau les demandes de licences d'exportation d'armes vers l'Arabie saoudite.

Le 29 avril 2020, le Ministre-Président de la Région wallonne accorde la licence n° 2208/030812 pour l'exportation définitive vers le Canada avec pour destination finale l'Arabie saoudite et la licence n° 2208/030811 liée à 1208/030504 pour une exportation temporaire en vue d'une démonstration vers l'Arabie saoudite, remplaçant les licences n^{os} 2198/031745 et 2188/031971 liée à 1188/031272, précédemment retirées.

Il s'agit des actes attaqués.

IV. Confidentialité d'une partie du dossier administratif

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. Le mémoire en réponse

Dans le cadre de la procédure qui a donné lieu à l'arrêt n° 248.129, précité, la partie adverse a déposé quatre pièces non confidentielles, inventoriées comme il suit :

- « 1. Tableau récapitulatif ;
2. Décision [du] tribunal administratif de Paris du 8 juillet 2019 ;
3. Jugement de la Cour d'appel fédérale [du] Canada du 6 juillet 2018 ;
4. Décisions de retrait des licences suspendues par l'arrêt de Votre Conseil du 9 mars 2020. ».

Elle a déposé distinctement un dossier de pièces et son inventaire. Elle sollicite, à leur égard, l'application de l'article 87 du règlement général de procédure.

Dans le cadre de son exposé des faits, elle précise toutefois que « [l]e 20 avril 2020, les demandes de licences sont analysées par la commission d'avis (pièce confidentielle 1) et que, « [l]e 29 avril 2020, au terme d'une motivation fournie, le Ministre-Président [...] délivre les licences demandées (pièces confidentielles 2 et 3) ».

Sur la confidentialité, elle se réfère à ce qui a été jugé à ce propos dans les arrêts n° 248.129 et n° 247.259, précités, et motive sa demande comme il suit :

« Le principe de la contradiction des débats n'est en effet pas absolu et il doit ici [y] être dérog[é] en raison d'enjeux liés aux relations internationales de la Région wallonne et du secret des affaires des opérateurs économiques concernés (ces exceptions sont admises par la CADA).

Comme le constatera le Conseil d'État en l'espèce, ces pièces révèlent les éléments justifiant la position de la Région wallonne quant à l'octroi des licences, lesquelles sont susceptibles d'avoir des répercussions sur ses relations internationales et économiques avec l'Arabie Saoudite et d'autres pays/régions. Elles portent en effet notamment une analyse géostratégique, éthique et économique de la situation, fondée notamment sur les informations diplomatiques récoltées.

Certaines informations/pièces doivent par ailleurs rester confidentielles en raison du secret des affaires. Pour les opérateurs économiques les intérêts commerciaux sont majeurs et il est indispensable de leur permettre de respecter leurs engagements contractuels, notamment en matière de confidentialité. Les entreprises bénéficiaires de licences ont pris des engagements de confidentialité à l'égard de leurs clients. Ces engagements de confidentialité concernent non seulement les produits visés par les licences litigieuses, mais également l'ensemble des informations et échanges concernant les relations contractuelles entre parties et [...] la divulgation d'informations stratégiquement sensibles (destinataire final, nature et quantité des produits, prix, caractéristiques techniques, *etc.*) concernant les produits concernés.

La divulgation d'informations stratégiquement sensibles (destinataire final, nature précise et quantité des produits, prix, caractéristiques techniques, *etc.*) concernant les produits concernés porterait atteinte au secret des affaires et préjudicierait gravement les sociétés concernées en mettant en péril leur crédibilité sur le marché qui est le leur. Comme le précise l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne C-438/04 du 13 juillet 2016, les entreprises ont droit au respect de la confidentialité de leurs secrets d'affaires par les autorités publiques auxquelles elles les ont confiés.

[...] La partie adverse est toutefois sensible au fait que le maintien de la confidentialité ne doit pas être de nature à empêcher qu'un contrôle effectif de légalité, tel que sollicité par les requérantes, soit exercé par Votre Conseil.

Eu égard à la jurisprudence de votre conseil, visant à garantir une balance des intérêts entre procès équitable et protection des intérêts précités, la partie adverse a d'ailleurs transmis aux requérantes, avant l'introduction du recours, un tableau reprenant [...] :

- les licences retirées et reprises par l'actuel Ministre-Président de la Région wallonne ;
- la date de signature des décisions d'octroi ;
- la date limite de la validité de la licence ;
- le type de licence concernée ;
- la catégorie des produits concernés ;
- le pays acheteur ;
- l'utilisateur final.

Le caractère confidentiel du “dossier administratif confidentiel” doit donc être admis. ».

IV.1.2. Le mémoire en intervention

La partie intervenante indique que les deux licences d'exportation qui lui ont été notifiées « se présentent sous la forme de deux documents d'une seule page, intitulés « Licence d'exportation ou licence de transfert » et sur lesquels la phrase suivante est indiquée au-dessus de la signature du ministre-président de la partie adverse : « La motivation de l'octroi de cette licence fait partie intégrante du présent document ». Elle précise que cette motivation, confidentielle, ne lui a pas été notifiée.

Pour le surplus, elle ne se prononce pas sur l'application de l'article 87 du règlement général de procédure demandée par la partie adverse.

IV.1.3. Le mémoire en réplique

Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes ne contestent pas la demande de confidentialité formulée par la partie adverse.

IV.1.4. Le dernier mémoire des parties requérantes

Dans le dispositif de leur dernier mémoire, les parties requérantes demandent, à titre principal, d'annuler les actes attaqués et, « à défaut, de lever la confidentialité du dossier administratif et [de leur] accorder un nouveau délai de trente jours [...] pour leur permettre de répondre utilement au rapport de l'auditeur ».

Elles justifient cette demande comme il suit (les notes de bas de page ont été omises) :

« 6. Les requérantes, qui se voient privées de l'accès au dossier administratif, ne sont pas en mesure de discuter la pertinence de l'analyse à laquelle procède l'auteur du rapport. Leur droit à un procès équitable, consacré par l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme, qui garantit le principe de la contradiction des débats est violé.

7. Selon la jurisprudence constante de Votre Conseil en matière d'exportation d'armes, la confidentialité doit rester exceptionnelle et, si elle peut se justifier, ce

ne peut pas être parce qu'il s'agit de licences d'exportation d'armes et d'avis de la commission d'avis, mais par ce qu'il s'avère, après examen, que ces documents contiennent des informations qui ne peuvent être divulguées.

Pourtant, le caractère systématique des décisions octroyant la confidentialité à la partie adverse dans le contentieux de la légalité des licences d'exportation d'armes – il n'existe pas de décision contraire, même lorsque Votre Conseil constate que les licences ne comportent aucune motivation formelle – tend à démontrer[r] que c'est bien par ce qu'il s'agit de licences d'exportation d'armes et d'avis de la commission d'avis sur les licences d'exportation qu'il se justifie, pour Votre Conseil, de maintenir la confidentialité des pièces en violation des principes constitutionnels du contradictoire et de la transparence administrative. En effet, l'argument selon lequel les documents soustraits à la contradiction des débats "s'ils étaient communiqués aux parties requérantes et au public, pourraient avoir des incidences importantes sur les relations internationales et européennes de la partie adverse et la priver, à l'avenir, d'informations qui lui sont nécessaires dans le cadre du contrôle qu'elle doit exercer lors du traitement des demandes de licences d'exportation d'armes, notamment quant à la situation des pays destinataires de ces armes" constitue une formule de style applicable par principe à la matière. À le supposer admissible, *quod non*, l'argument n'empêche pas la production des pièces du dossier le cas échéant expurgées des éléments qui mettraient réellement à mal les relations internationales et européennes de la partie adverse.

L'argument selon lequel la Position commune imposerait la confidentialité n'est par ailleurs pas exact ; les articles 4, 8 et 9 ne peuvent être interprétés en ce sens.

L'atteinte au droit au procès équitable des requérantes est clairement disproportionnée.

8. L'on doit par ailleurs s'interroger quant à l'admissibilité ou quant à la portée du fondement de la possibilité pour Votre Conseil de porter atteinte au principe de la contradiction des débats.

Le fondement juridique de cette possibilité ne se trouve en effet pas dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État. Il se dégage uniquement de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 118/2007 du 19 septembre 2007 qui a interprété, de manière utile, les articles 21 et 23 des lois coordonnées sur le Conseil d'État dans le cadre d'un contrôle de constitutionnalité de ces dispositions au regard de l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Dans cet important arrêt, la Cour constitutionnelle a mis en balance le secret des affaires, comme composante du droit au respect de la vie privée des personnes morales impliquées dans des procédures d'adjudications publiques avec le droit de leurs concurrents au respect du contradictoire, en jugeant notamment ce qui suit :

"B.6.4. En imposant à l'autorité administrative de transmettre aux parties devant le Conseil d'État les secrets d'affaires d'une personne morale contenus dans le dossier administratif et de se départir du secret professionnel auquel elle est tenue en vertu de l'article 139 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 "relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics", les dispositions litigieuses [à savoir les articles 21 et 23 des lois coordonnées sur le Conseil d'État] peuvent entraîner une ingérence dans la vie privée de la personne morale intéressée. Une telle ingérence doit poursuivre un but légitime et se trouver en rapport à ce but dans un juste rapport de proportionnalité et ce, même si l'ingérence peut aller plus loin lorsque sont en cause des activités professionnelles ou commerciales que dans d'autres cas (CEDH, arrêt Niemietz, précité, § 31).

B.7.1. L'article 21 des lois coordonnées sur le Conseil d'État vise à "remédier à la longueur voulue ou non par les parties en cause dans les recours introduits devant le Conseil d'État" et à lutter contre "l'immobilisme ou l'inertie de l'administration" (Doc. parl., Sénat, 1989-1990, n° 984/1, p. 3). Quant à l'article 23 des mêmes lois, il confirme le caractère inquisitorial de la procédure devant le Conseil d'État.

B.7.2. Ces deux dispositions garantissent aussi un procès équitable en assurant le caractère contradictoire de la procédure.

B.7.3. Le respect du principe du contradictoire est consacré par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, lequel s'applique au litige pendant devant le Conseil d'État.

Le respect de ce principe du contradictoire implique en règle le droit pour les parties à un procès de prendre connaissance de toute pièce ou observation présente devant le juge et de la discuter.

B.8.1. Les droits de la défense doivent toutefois être mis en balance avec les intérêts qui relèvent du domaine de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. On peut ainsi concevoir des situations exceptionnelles dans lesquelles certaines pièces du dossier, en raison par exemple de leur caractère confidentiel, échappent à la contradiction (CEDH, 21 juin 2007, *Antunes et Pires c. Portugal*, § 35).

Toutefois, seules sont légitimes au regard de l'article 6.1 de la Convention précitée les mesures restreignant les droits de la défense qui sont absolument nécessaires. De surcroît, les difficultés qu'éprouverait une des parties dans l'exercice de sa défense en raison d'une limitation de ses droits doivent être compensées par la garantie qu'offre la procédure suivie devant la juridiction (CEDH, 20 février 1996, *Doorson c. Pays-Bas*, §§ 70 et 72).

Inversement, les atteintes à la vie privée qui découlent d'une procédure judiciaire doivent se limiter autant que faire se peut à celles rendues strictement nécessaires par les spécificités de la procédure, d'une part, et par les données du litige, d'autre part (CEDH, 12 février 2007, *L.L. c. France*, § 45).

B.8.2. Interprétées en ce sens qu'elles ne permettent en aucune manière à la partie adverse d'invoquer la confidentialité de certaines pièces contenues dans le dossier administratif afin d'en empêcher la communication aux autres parties, les dispositions en cause ne sont pas compatibles avec l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

B.8.3. Dans cette interprétation, la question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

B.9.1. La Cour constate cependant que les dispositions en cause peuvent recevoir une autre interprétation.

B.9.2. Si le droit à un procès équitable est violé lorsque des documents essentiels à la solution du litige ne sont pas communiqués à l'une des parties à la cause (CEDH, 25 janvier 1995, *McMichael c. Royaume-Uni*, § 80), ce principe doit céder lorsque son application stricte engendrerait une violation manifeste du droit au respect de la vie privée de certaines personnes, en leur faisant courir un risque particulièrement grave et très difficilement réparable (CJCE, 11 décembre 1985, *Hillegom c. Hillenius*, C-110/84, § 33 ; CJCE, 24 juin 1986, *Akzo Chemie c. Commission*, C-53-85, § 28 ; CJCE, 6 avril 1995, *BPB Industries et British Gypsum c. Commission*, C-310/93, §§ 26/27 ; CJCE, 13

juillet 2006, Mobistar, C-438/04, §§ 40 et 43. Voy. aussi *mutatis mutandis*, CEDH, 20 décembre 2001, P.S. c. Allemagne, §§ 27-30 ; CEDH, 10 novembre 2005, Bocos-Cuesta c. Pays-Bas, §§ 70-72). B.9.3. Dans ces hypothèses, des éléments décisifs pour la solution du litige peuvent être soustraits à la contradiction des parties pour autant que la procédure compense, dans toute la mesure du possible, le handicap sévère qui en découle pour certaines d'entre elles.

À ce titre, les parties doivent être informées de ce qu'il existe des pièces confidentielles et être en mesure de consulter, si possible, une version non confidentielle de ces documents. En outre, il convient qu'un juge indépendant et impartial puisse contrôler la confidentialité alléguée de ces pièces ainsi que leur exactitude et leur pertinence.

B.9.4. C'est au Conseil d'État qu'il appartient d'apprécier la confidentialité alléguée de certaines pièces contenues dans le dossier administratif, en faisant, dans chaque cas, la balance entre les exigences du procès équitable et celles du secret des affaires.

B.10. Dans cette interprétation, la question préjudicielle appelle une réponse négative”.

C'est en raison du prononcé de cet arrêt, ainsi que de l'enseignement de l'arrêt de la Cour de justice Varec SA c. État belge (C-450/06) que le Roi a modifié le règlement de procédure en intégrant, dans l'article 87 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, les règles procédurales permettant aux parties de solliciter la confidentialité des pièces qu'elles déposent.

Par contre, le législateur n'a pas modifié les lois coordonnées sur le Conseil d'État pour établir les conditions de fond dans le respect desquelles il peut être dérogé au principe du contradictoire, de sorte que toute demande de confidentialité d'une pièce doit être justifiée par l'atteinte au droit au respect de la vie privée, comme l'a jugé la Cour constitutionnelle, ou être examinée au regard d'une disposition législative instaurant le secret.

Comme l'écrivent J. Salmon, J. Jaumotte et É. Thibaut :

“Le dossier administratif déposé par la partie adverse doit contenir l'ensemble des pièces qui ont fondé l'acte administratif. Toutefois, lorsque des pièces sont couvertes par un secret instauré par la loi contraignant l'autorité administrative à garder le secrète l'information contenue dans ces pièces, les parties requérante et intervenante ne peuvent y avoir accès. Cette atteinte au principe du contradictoire doit être interprétée de manière extrêmement restrictive. La distinction est délicate à réaliser. Il faut évidemment un secret instauré par la loi et que le bénéficiaire du secret ne soit pas le requérant ou que celui-ci n'ait pas eu connaissance de ces pièces au cours de la procédure administrative. Un caractère confidentiel coutumier ou usuel ne suffit pas”.

Le principe de la transparence administrative est d'ailleurs, constitutionnellement, la règle et les exceptions ne peuvent être établies que par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 de la Constitution.

9. En l'espèce, la confidentialité des avis de la Commission d'avis et des licences n'est pas justifiée par l'impérieuse nécessité de protéger le respect du droit de la vie privée des personnes morales bénéficiaires des autorisations attaquées, ce qui aurait été un critère admissible, sous réserve de son bien-fondé, au regard de la portée de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 118/2007.

La confidentialité est justifiée par la nécessité de protéger les intérêts de l'État et en particulier ses bonnes relations avec ses partenaires européens au sujet des exportations d'armes. Sur le plan du droit interne, cette justification n'est pas consacrée par la loi et est donc purement prétorienne, ce qui ne peut être admis dès lors que la confidentialité porte atteinte au respect du contradictoire consacré par l'article 6 de la convention et au principe de transparence administrative consacré par l'article 32 de la Constitution.

Sur le plan international, il n'est par ailleurs pas exact de retenir que l'obligation de confidentialité serait consacrée par les articles 4, 8 et 9 de la Position commune 2008/944/PESC.

Si l'article 4 consacre effectivement le principe de la confidentialité, ce n'est qu'en ce qui concerne les décisions de refus (art. 4, § 3).

Quant aux articles 8 et 9, même avec une lecture bienveillante, l'on ne perçoit pas en quoi ces dispositions consacreraient une obligation de secret, et certainement pas dans le cadre d'une procédure ouverte devant les juridictions interne[s] d'un État membre.

Il est d'ailleurs assez paradoxal d'affirmer "que cette "Position commune" ne constitue pas en elle-même une règle de droit dont la violation peut être invoquée en justice" tout en déduisant une règle de droit qui s'impose à Votre Conseil de cette même Position commune.

10. En conséquence, en l'absence de fondement constitutionnel ou législatif autorisant l'atteinte portée au contradictoire, la confidentialité du dossier administratif doit être levée. Une disposition réglementaire ne peut limiter le droit à la transparence administrative. Votre Conseil ne [peut] en effet pas trouver ce fondement dans les articles 5 et 6 du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration, la protection des relations internationale[s] de la partie adverse n'étant pas un critère d'exclusion absolu du principe de transparence : elle nécessite l'examen d'une balance des intérêts à laquelle Votre Conseil ne procède pas et qui ne pourrait amener à une confidentialité totale de la licence et de l'avis de la commission sans porter atteinte au droit à un procès équitable et au principe du contradictoire des requérantes.

11. Après avoir permis aux requérantes ou à leur conseil de prendre connaissance du dossier administratif, le cas échéant expurgé des sources d'informations dont la révélation serait problématique, un nouveau délai de trente jours doit être ouvert aux requérantes pour leur permettre de répondre à l'analyse faite par l'auteur du rapport.

12. Toute autre solution violerait l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme. ».

IV.1.5. Le dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse conteste la position des parties requérantes. Elle cite, tout d'abord, l'article 87 du règlement général de procédure et précise que le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 24 mai 2011 qui a introduit cette disposition renvoie à l'arrêt n° 118/2007 de la Cour constitutionnelle, mais aussi à l'arrêt C-450/06 du 14 février 2008 de la Cour de justice de l'Union européenne. Elle explique que, dans cette affaire, la Cour de justice était saisie par le Conseil d'État de la question de la portée des garanties à apporter aux secrets

d'affaires dans le cadre des procédures de recours mais que sa réponse est plus large puisqu'elle a jugé que :

« § 47. Le principe du contradictoire implique, en règle générale, le droit pour les parties à un procès de prendre connaissance des preuves et des observations présentées devant le juge et de les discuter. Cependant, dans certains cas, il peut être nécessaire de ne pas communiquer certaines informations aux parties afin de préserver les droits fondamentaux d'un tiers ou de sauvegarder un intérêt public important (voir Cour eur. D. H., arrêts Rowe et Davis *c.* Royaume-Uni du 16 février 2000, Recueil des arrêts et décisions 2000-II, § 61, et V. *c.* Finlande du 24 avril 2007, non encore publié au Recueil des arrêts et décisions, § 75).

§ 48. Parmi les droits fondamentaux susceptibles d'être ainsi protégés figure le droit au respect de la vie privée, consacré par l'article 8 de la CEDH et qui découle des traditions constitutionnelles communes aux États membres et est réaffirmé à l'article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée à Nice le 7 décembre 2000 (JO C 364, p. 1) (...) ».

Selon elle, il ressort de cet arrêt que la possibilité de ne pas communiquer certaines pièces aux parties ne se limite pas aux hypothèses de la protection du secret d'affaires ou du droit au respect de la vie privée puisque la Cour mentionne expressément la nécessité de sauvegarder d'autres droits fondamentaux ou de protéger un intérêt public important comme motif susceptible de justifier une dérogation au principe du contradictoire.

Elle estime qu'une lecture de l'article 87 du règlement général de procédure qui restreindrait son application aux seuls cas où une atteinte au respect de la vie privée ou au secret d'affaires est en cause « ne tient pas ».

En réponse à la position des parties requérantes selon laquelle aucune disposition de droit interne ou international ne justifierait la confidentialité du dossier administratif au motif de la protection des intérêts de l'État, notamment ses relations avec ses partenaires européens en matière d'exportation d'armes, elle précise qu'en l'occurrence, sa demande de confidentialité porte sur des documents administratifs qu'elle estime sensibles en raison des implications qu'ils présentent pour ses relations internationales. Selon elles, ces préoccupations « relèvent clairement de la notion d'intérêt public important, au sens de l'arrêt précité ». Elle fait valoir que les « relations internationales » ont également été consacrées en droit interne, à l'article 6, § 1^{er}, du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration, disposition qui permet à l'autorité de refuser l'accès à un document administratif lorsque sa communication est de nature à compromettre les relations internationales de la partie adverse.

Quant aux arguments des parties requérantes relatifs à 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 (ci-après : « la Position commune 2008/944/PESC), elle se réfère à un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne n° 354/04 du 27 février 2007. Selon elle, il en résulte que si cette position commune ne produit pas d'effet direct et ne peut être invoquée par les particuliers, elle demeure néanmoins contraignante pour les États membres, lesquels sont tenus, en vertu du principe de coopération loyale, d'en assurer le respect effectif. Elle affirme être, à ce titre, tenue de veiller à la mise en œuvre des principes que cette Position commune énonce, notamment en ce qui concerne la confidentialité des échanges d'informations entre États membres au sujet des exportations d'armes. Elle constate que cette exigence a été explicitement reconnue par le Conseil d'État dans son arrêt n° 247.259 précité, et considère qu'il n'est pas justifié de s'écarter de cette jurisprudence.

IV.2. Appréciation

Une demande de levée de la confidentialité des pièces du dossier administratif ne peut être examinée que si, telle qu'elle est formulée, elle est compatible avec le déroulement normal et adéquat de l'examen du recours.

En l'espèce, les parties requérantes demandent la levée de la confidentialité des pièces pour lesquelles la partie adverse a sollicité l'application de l'article 87 du règlement général de procédure à titre subsidiaire, dans l'hypothèse où le Conseil d'État n'annulerait pas les actes attaqués. Elles demandent, dans ce cas, un nouveau délai pour pouvoir réagir à l'analyse faite par l'auditeur dans son rapport.

Une telle demande subsidiaire est impossible à rencontrer puisqu'elle impliquerait que le Conseil d'État indique d'abord, dans le présent arrêt, qu'il n'annule pas les actes attaqués et, partant, qu'il rejette le recours. Un tel arrêt mettrait fin à la procédure et, puisqu'il aurait ainsi vidé sa saisine, le Conseil d'État ne pourrait rouvrir les débats afin de permettre aux parties requérantes de réagir au rapport.

Ainsi formulée, la demande de levée de la confidentialité des pièces déposées confidentiellement par la partie adverse ainsi que de leur inventaire est irrecevable.

Surabondamment, cette demande doit en tout état de cause être rejetée pour les motifs suivants.

La Cour constitutionnelle a jugé, dans son arrêt n° 169/2013 du 19 décembre 2013 (ECLI:BE:GHCC:2013.ARR.169), que les licences d'exportation d'armes, notamment, « constituent des actes administratifs à portée individuelle », qui

« relèvent en principe de la protection offerte par l'article 32 de la Constitution » et que « les exceptions à ce droit appellent en principe un examen au cas par cas des différents intérêts en présence » (B.21.1). Dans le même arrêt, la Cour a jugé que les avis de la commission d'avis sur les licences d'exportation d'armes constituent des actes préparatoires qui relèvent en principe du droit à la transparence administrative (B.26.1), sous réserve d'un examen des exceptions prévues par le décret wallon du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration et en tenant compte de la confidentialité prévue par les dispositions de la Position commune 2008/944/PESC (B.26.2). Il résulte de cet arrêt que les actes attaqués et les avis qui les précèdent ne peuvent, par nature, être considérés comme confidentiels.

Par ailleurs, si l'article 87 du règlement général de procédure permet aux parties de demander la confidentialité de certaines pièces qui, en principe, devraient être utiles à la solution du litige, il convient de rappeler que le dépôt du dossier administratif est prescrit par la législation dans le but de permettre au juge de statuer sur la base d'une connaissance aussi précise que possible des circonstances de fait et des motifs de droit qui ont conduit à l'élaboration de l'acte attaqué. Il revient ainsi au Conseil d'État d'apprécier la confidentialité alléguée de certaines pièces contenues dans le dossier administratif, en faisant la balance entre les exigences du procès équitable et celles du secret des affaires ou de la sauvegarde des intérêts économiques ou internationaux d'une région, en vue de soumettre ces pièces à la contradiction des parties ou, au contraire, en vue de les y soustraire.

En l'espèce, il se justifie de maintenir la confidentialité des pièces du dossier administratif confidentiel dès lors que celles-ci soit contiennent des données relevant du secret des affaires, soit pourraient, si elles étaient portées à la connaissance des parties requérantes et du public, avoir des incidences importantes sur les relations internationales et européennes de la partie adverse et la priver, à l'avenir, d'informations qui lui sont nécessaires dans le cadre du contrôle qu'elle doit exercer lors du traitement des demandes de licences d'exportation d'armes, notamment quant à la situation des pays destinataires de ces armes. Au regard de certaines dispositions (articles 4, 8 et 9) de la Position commune 2008/944/PESC, la Belgique et, par conséquent les régions qui la composent, ont une obligation de confidentialité dans leurs échanges d'informations avec les autres partenaires européens au sujet de ces exportations. Il s'ensuit que la publicité éventuelle des pièces du dossier administratif confidentiel inventorié par la partie adverse pourrait mettre à mal la coopération de la Belgique avec ses partenaires européens.

Le maintien de la confidentialité n'est pas de nature à empêcher qu'un contrôle effectif de légalité, tel que sollicité par les parties requérantes, soit exercé par le Conseil d'État, d'autant que les parties requérantes se sont vu communiquer un

tableau récapitulatif reprenant les différentes licences délivrées et indiquant, pour chacune d'entre elles, la catégorie de marchandise concernée.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, la confidentialité du dossier administratif confidentiel et de son inventaire est maintenue.

V. Recevabilité du recours

V.1. Thèse de la partie intervenante

Dans son mémoire, la partie intervenante indique que les deux licences attaquées « ne sont que des licences de renouvellement de licences antérieures qui ont fait l'objet d'une exécution partielle et qui ne font donc que permettre l'achèvement du contrat conclu en 2014 entre [elle-même et une société canadienne] et qui est déjà largement exécuté, vu qu'il ne reste qu'environ 200 tourelles à assembler et à exporter vers le Canada ». Elle n'en tire pas de conséquence en ce qui concerne l'intérêt des parties requérantes à leur recours.

Pour la première fois dans son dernier mémoire, elle fait valoir que les licences attaquées « ont cessé de produire leurs effets puisqu'elles étaient valides [...] jusqu'au 28 octobre 2021 » et qu'elles n'ont pas été renouvelées après cette date. Elle en déduit que « le recours en annulation a perdu son objet » et que les parties requérantes « ne font d'ailleurs état d'aucun élément qui serait de nature à démontrer que leur intérêt au recours reste actuel à ce stade de la procédure ».

V.2. Appréciation

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime et, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. L'intérêt doit non seulement exister au moment de l'introduction du recours mais également perdurer jusqu'à la clôture des débats. Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste.

Une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui

appartient de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrit alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

En l'espèce, la partie intervenante n'a mis en doute l'intérêt à agir des parties requérantes qu'au stade de son dernier mémoire, auquel les parties requérantes ne pouvaient plus réagir. Il ne peut dès lors leur être reproché de n'avoir pas davantage étayé leur intérêt à l'annulation dans leurs écrits de procédure.

En tout état de cause, au regard des valeurs qu'elles entendent protéger dans le respect de l'objet social qu'elles poursuivent, les associations requérantes conservent un intérêt moral à obtenir l'annulation des licences attaquées, même si celle-ci ont expiré depuis l'introduction du recours en annulation et ont été intégralement exécutées.

L'exception d'irrecevabilité est rejetée.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un troisième moyen « de la violation des articles 1^{er}, § 1^{er}, 2 et 10 de la position commune 2008/944/PESC, de l'article 14, § 1^{er}, al. 2, 2. (deuxième critère), *litterae* a), b) et c), 4. (quatrième critère), *litterae* a) et c) et 6. (sixième critère), *litterae* a) et b), 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 [ci-après : "le 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, de l'excès de pouvoir et erreur manifeste d'appréciation ».

Elles rappellent que, 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, qu'à ce titre, 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 2008/944/PESC. Elles font valoir que les critères définis par cette position commune sont repris à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, du décret précité. Selon elles, cette disposition implique le principe d'une compétence liée lorsque certains critères sont rencontrés, dont le deuxième et le quatrième. Elles ajoutent qu'en vertu de l'article 10 de la Position commune, précitée, bien que les États membres puissent

également, le cas échéant, prendre en compte les incidences des exportations envisagées sur les intérêts économiques, sociaux, commerciaux et industriels, ces facteurs n'affectent pas l'application des critères que cette Position commune définit.

Dans une première branche, elles font valoir qu'en autorisant la livraison d'armes à l'Arabie saoudite, les actes attaqués violent l'interdiction prévue par le deuxième critère visé à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, 2., du décret du 21 juin 2012, compte tenu du risque manifeste que les armes livrées servent à la répression interne ainsi que des indications, à l'égard du pays destinataire, que l'exportation y contribuera à une violation flagrante des droits de l'homme, du devoir de prudence qui lui est imposé par le *littera* b) de ce deuxième critère et du risque manifeste que ces armes servent à commettre des violations graves du droit humanitaire international.

Elles soulignent que le guide d'utilisation de la Position commune 2008/944/PESC précise le devoir de prudence qu'impose son article 2, § 2, b) qui est transposé à l'article 14, § 2, b), du décret du 21 juin 2012. Elles indiquent que, parmi les organismes compétents pour constater de graves violations des droits de l'homme, figurent notamment le Parlement européen, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. Elles précisent que tant le Parlement européen, à travers ses diverses résolutions relatives à la situation au Yémen, que le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, notamment à travers les deux rapports du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (A/HRC/39/43 et A/HRC/42/17), rapportent la crise humanitaire sans précédent se déroulant au Yémen, ainsi que les nombreuses violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire par l'Arabie saoudite. Elles se réfèrent encore au guide d'utilisation de la Position commune qui indique, à cet égard, que, lors de l'évaluation approfondie du risque de voir la technologie ou les équipements militaires dont l'exportation est envisagée servir à commettre des violations graves du droit humanitaire international, il conviendrait d'examiner si le pays destinataire a toujours été respectueux de ce droit et s'il continue de l'être, de voir quelles intentions il a exprimées au travers d'engagements officiels et de déterminer s'il est en mesure de veiller à ce que la technologie ou les équipements transférés soient utilisés dans le respect du droit humanitaire international et qu'ils ne soient pas détournés ou transférés vers d'autres destinations où ils pourraient servir à commettre des violations graves de ce droit.

Elles estiment que le quatrième critère visé à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, 4., est également méconnu, compte tenu, d'une part, du risque manifeste que l'Arabie saoudite utilise les armes livrées de manière agressive contre un autre pays, en raison

du conflit armé contre le Yémen et, d'autre part, du comportement de l'Arabie saoudite à l'égard de la communauté internationale.

Dans une deuxième branche, subsidiaire, elles font valoir l'absence ou l'insuffisance des motifs des décisions attaquées.

Selon elles, concernant le deuxième critère, la lecture des avis de la commission et des décisions attaquées – dont elles n'ont pas pu prendre connaissance en raison de leur confidentialité – devrait faire apparaître :

- que la commission d'avis et à sa suite la partie adverse ont procédé à un examen minutieux et exact de la situation en Arabie saoudite en matière de droits de l'homme, de son implication en matière de terrorisme et dans les violations graves du droit humanitaire au Yémen, des informations rapportant l'observation de chars en principe destinés à la Garde royale au Yémen dans la province de Hajjah, de la discordance entre le nombre étonnamment élevé de véhicules commandés et la taille réduite de la Garde royale, et des doutes qui existent quant au fait que le matériel soit réellement destiné à la Garde royale ;

- qu'elles ont effectivement confronté cette situation aux critères définis par l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 21 juin 2012, comme exigé par la Position commune 2008/944/PESC ;

- et qu'au terme de cet examen minutieux de la situation en Arabie saoudite et dans la région, et notamment de l'aggravation de la situation au Yémen, elles ont pu considérer qu'elles étaient en mesure d'écarter tout risque que les armes livrées à la Garde royale ne servent à la répression interne, à la commission de violations des droits de l'homme ou du droit international humanitaire, et ce même en tenant compte du devoir de prudence qui s'impose à elles, qu'elles ne se trouvaient pas dans une hypothèse où la compétence de refuser la licence était liée et qu'il y avait par ailleurs lieu d'autoriser les exportations vers ce pays au regard du deuxième critère de l'article 14 du décret du 21 juin 2012.

Reprenant et critiquant certains éléments relevés dans l'arrêt n° 248.129, précité, elles concluent que les actes attaqués ne sont pas adéquatement motivés.

Elles ajoutent qu'il doit ressortir de la motivation des actes attaqués que des éléments nouveaux fiables ont pu amener la commission d'avis, nouvellement composée, et, à sa suite la partie adverse, à s'écarter de ses avis défavorables antérieurs, et pourquoi les informations qu'elle considérait comme fiables en décembre 2019 n'ont plus été jugées suffisamment probantes en juin 2020. À défaut, elles dénoncent un revirement injustifié.

Elles développent une argumentation similaire concernant les quatrième et sixième critères visés à l'article 14 du décret du 21 juin 2012. Selon elles, la partie adverse ne peut avoir exposé adéquatement dans sa motivation les raisons pour lesquelles elle estime qu'il n'existe pas de risque manifeste que le pays destinataire utilise les armes en question de manière agressive contre un autre pays (quatrième critère) et comment elle a pu ne pas tenir compte de l'attitude du pays acheteur à l'égard du terrorisme et du respect de ses engagements internationaux, notamment concernant le non-recours à la force et le respect du droit international humanitaire (sixième critère).

Dans une troisième branche, elles soutiennent que la partie adverse n'a pu arriver à la conclusion selon laquelle l'analyse de la situation au regard des critères 2, 4 et 6 du décret précité n'exclurait pas toute exportation d'armes vers l'Arabie saoudite sans commettre une erreur manifeste d'appréciation, et ce d'autant plus qu'un devoir de prudence est imposé en ce qui concerne le deuxième critère lorsqu'est concerné un 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.

Dans leur mémoire en réplique, sur les trois branches réunies, elles rappellent avoir attiré l'attention du Conseil d'État dans leur requête sur la décision (PESC) 2019/1560 du Conseil du 16 septembre 2019 modifiant la Position commune 2008/944/PESC et sur le fait que selon elles, depuis lors, cette Position commune a changé de statut. Elles exposent que la référence à l'article 15 du Traité sur l'Union européenne a été supprimée et que le préambule de la décision (PESC) 2019/1560 précitée vise à présent l'article 29 du Traité sur l'Union européenne, lequel prévoit que « le Conseil adopte des décisions qui définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique » et que les États membres « veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions de l'Union ». Elle en déduit que la Position commune revêt dorénavant la nature d'une décision, dont le Conseil confirme le caractère « juridiquement contraignant ». Dans ce contexte, elles considèrent que le Conseil d'État devrait se départir de sa jurisprudence suivant laquelle la Position commune 2008/944 ne constitue pas en elle-même une règle de droit dont la violation peut être invoquée en justice.

Elles insistent sur la pertinence des sources qu'elles invoquent et sur le fait qu'il en résulte que des membres de la Garde royale auraient déjà été impliqués dans des exactions, en particulier des opérations visant à supprimer les voix dissidentes à l'intérieur du Royaume d'Arabie saoudite et à l'étranger. Elles en déduisent qu'indépendamment de l'utilisation faite ou non dans ce contexte des véhicules blindés légers, il en résulte que les missions de la Garde royale ne sont pas

cantonnées à la protection de la famille royale et des sites emblématiques, et qu'à tout moment, ceux-ci pourraient être employés à des fins de répression interne ou à des violations flagrantes des droits de l'homme et du droit international humanitaire, de sorte que tout risque n'est pas écarté.

Elles mettent en doute l'identité du destinataire réel des licences compte tenu du fait que des véhicules blindés légers LAV ont été retrouvés au Yémen, que la licence-mère a été octroyée à l'Arabie saoudite dans son ensemble, que la partie intervenante a déjà livré à la Garde nationale par le passé, que la commande s'inscrit dans un contrat entre la Corporation commerciale du Canada et le Royaume d'Arabie saoudite et non avec un corps d'armée en particulier, qu'une facture a été adressée par la partie intervenante à la Garde nationale et que l'Arabie saoudite n'est à l'évidence pas un partenaire fiable.

Elles exposent enfin qu'il ressort de la résolution du Parlement européen du 11 février 2021 sur la situation humanitaire et politique au Yémen (2021/2539(RSP)) que si un nouveau gouvernement yéménite a effectivement prêté serment le 26 décembre 2020 à la suite d'un accord de partage du pouvoir conclu par l'entremise de l'Arabie saoudite, un nouveau différend est survenu au sujet d'une nomination judiciaire, que de nouveaux affrontements militaires ont éclaté entre les forces du gouvernement internationalement reconnu (soutenues par une coalition dirigée par l'Arabie saoudite) et le mouvement houthiste, que les combats se sont intensifiés au cours de l'année 2020 et que des violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire continuent d'être commises à grande échelle, sans que leurs acteurs soient tenus responsables.

Elles renvoient, pour le surplus, à leur requête en annulation.

VI.2. Appréciation

1. En vertu de l'article 1^{er} de la Position commune 2008/944/PESC, chaque État membre évalue, au cas par cas, eu égard aux critères de l'article 2, les demandes d'autorisation qui lui sont adressées pour les équipements militaires ou à double usage qu'elle vise. L'article 10 de cette même Position commune précise que « [b]ien 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 [visés à l'article 2] ».

Dans sa version applicable au jour de l'adoption des actes attaqués, l'article 2 de cette même Position commune prévoit notamment ce qui suit :

« 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, les États membres :

a) refusent l'autorisation 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 ;

b) font 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 d'autorisations 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. Conformément à l'article 1^{er} de la présente position commune, 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, les États membres :

c) refusent l'autorisation 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.

Les États membres refusent l'autorisation 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'ils examinent ces risques, les États membres tiennent 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.

[...]

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.

Les États membres tiennent 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.

[...] ».

À défaut pour les parties requérantes d'indiquer précisément en quoi les actes attaqués violeraient les articles 1^{er}, § 1^{er}, 2 et 10 de la Position commune 2008/94/PESC autrement qu'en expliquant pourquoi ils violent, selon elles, l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, 2. (deuxième critère), *litterae* a), b) et c), 4. (quatrième critère), *litterae* a) et c) et 6. (sixième critère), *litterae* a) et b), du décret du 21 juin 2012, le troisième moyen est irrecevable en tant qu'il est pris distinctement de la violation de cette position commune.

En outre, cette position commune a été transposée dans le droit de la Région wallonne par le décret du 21 juin 2012. Dès lors que le caractère adéquat de cette transposition n'est pas contesté dans le cadre du troisième moyen, il n'y a pas lieu de déterminer si cette Position commune est juridiquement contraignante et si un effet direct peut lui être reconnu.

Toutefois, l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 21 juin 2012 prévoit expressément que les demandes d'exportation sont rejetées à l'issue d'un examen au regard des critères « basés » sur la Position commune 2008/94/PESC. Il en résulte que, pour l'application de ces critères, la partie adverse ne peut faire abstraction ni de

cette position commune ni de son guide d'utilisation, visé à l'article 13 de celle-ci, qui fait l'objet d'un réexamen périodique et qui résume les orientations convenues pour l'interprétation de ces critères.

2. L'article 14 du décret du 21 juin 2012 dispose notamment comme il suit :

« 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 :

[...]

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 ;
- 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 ;

[...]

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.

[...]

§ 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. ».

L'article 19 du même décret dispose :

« Art. 19. § 1^{er}. 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 ses 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 un 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. ».

L'article 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 janvier 2020 portant fonctionnement et composition de la commission d'avis sur les licences d'exportations d'armes (ci-après : « l'arrêté du 30 janvier 2020 ») fixe la composition de cette commission. Le rapport précédant cet arrêté précise que celle-ci est destinée à « rassembler des personnes qui disposent d'un maximum d'expertise dans l'analyse des demandes de licences d'importation, d'exportation et de transit 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 ainsi que des produits et des technologies à double usage ». Selon le même rapport, par sa composition, la commission « doit être en mesure d'émettre des avis motivés sur la base d'une analyse géostratégique, éthique et économique des dossiers qui lui sont soumis, conformément à l'article 19, § 1^{er}, alinéa 2, [du décret du 21 juin 2012]. ».

Dès lors que le moyen ne vise, parmi les dispositions du décret du 21 juin 2012 qui auraient été violées que « l'article 14, § 1^{er}, al. 2, 2. (deuxième critère), *litterae* a), b) et c), 4. (quatrième critère), *litterae* a) et c) et 6. (sixième critère), *litterae* a) et b) », il n'est examiné, tant dans sa première que sa deuxième branche, qu'en tant que les actes attaqués ne seraient pas motivés concernant ces critères et ces *litterae*.

3. Comme l'a rappelé la Cour constitutionnelle, dans l'arrêt n° 169/2013 du 19 décembre 2013, « les certificats au sens des articles 10 et 11 du décret wallon du 21 juin 2012, de même que les licences globales et individuelles de transfert, et les licences d'exportation, d'importation et de transit, constituent [...] des actes administratifs à portée individuelle, soumis par conséquent en principe à l'obligation générale de motivation formelle que prévoit la loi du 29 juillet 1991 » (B.9.4), cette loi n'admettant qu'au cas par cas que des actes ne soient pas motivés en la forme s'il s'avère que dévoiler leur motivation compromet certains intérêts, énumérés de manière exhaustive à son article 4.

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit notamment permettre de comprendre les raisons qui ont amené l'autorité à l'adopter et de vérifier que celle-ci s'est livrée à un examen complet et détaillé des circonstances de l'affaire. Les motifs doivent en principe se trouver dans l'*instrumentum* de l'acte. En l'occurrence, la motivation formelle des actes attaqués doit refléter un examen complet et détaillé des demandes de licences d'exportation, notamment au regard des critères définis à l'article 14 du décret précité.

Il est admis que la motivation d'un acte administratif par référence à d'autres documents est admissible soit si la décision contient une motivation propre, reproduisant formellement la substance du document auquel son auteur se réfère, soit si les documents de référence sont eux-mêmes motivés, s'ils ne sont pas en contradiction avec la décision et si le destinataire en a eu connaissance soit antérieurement, soit concomitamment avec celle-ci. Il doit être admis, en l'espèce, que le caractère confidentiel des avis de la Commission ne permet pas de remplir cette dernière condition. Il reste que la motivation par référence à ces avis suppose que l'auteur des actes attaqués s'y réfère expressément, que ces avis soient eux-mêmes motivés et qu'ils ne soient pas en contradiction avec ses décisions.

Par ailleurs, le principe général de la motivation interne ou matérielle d'un acte administratif, qui se déduit notamment de l'exigence de motivation formelle « adéquate », impose que cet acte repose sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, qui doivent résulter du dossier administratif sur la base duquel le Conseil d'État doit être en mesure d'exercer le contrôle de légalité qui lui incombe.

Enfin, le contrôle exercé par le Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

4. En l'espèce, tout d'abord, l'avis de la Commission, dans sa nouvelle composition résultant de l'arrêté du 30 janvier 2020 sur lequel se fondent les deux décisions d'octroi de licences d'exportation attaquées, passe en revue l'ensemble des critères définis à l'article 14, § 1^{er}, du décret, qu'il cite. Pour chaque critère, la Commission synthétise des informations qui lui ont été communiquées au sujet de

l'Arabie saoudite, mettant en exergue des éléments qui paraissent tantôt favorables, tantôt défavorables à l'octroi de la licence, au regard du critère considéré. Elle procède ensuite à sa propre analyse des informations reçues, qu'elle conclut par un avis sur le critère examiné, en l'occurrence favorable. L'avis favorable global est assorti d'une note de minorité.

Ensuite, ainsi que la partie intervenante l'expose elle-même, les deux licences d'exportation qui lui ont été notifiées « se présentent sous la forme de deux documents d'une seule page, intitulés « Licence d'exportation ou licence de transfert » et sur lesquels la phrase suivante est indiquée au-dessus de la signature du ministre-président de la partie adverse : « La motivation de l'octroi de cette licence fait partie intégrante du présent document ».

Eu égard au dossier confidentiel auquel le Conseil d'État a accès, l'affirmation de la partie adverse dans son mémoire en réponse selon laquelle la motivation de l'octroi de ces licences à laquelle renvoient les documents précités correspond à ses pièces confidentielles 2 et 3 est exacte. Il en va de même de son affirmation suivant laquelle elle a procédé à un examen de la situation au regard de l'ensemble des critères repris dans le décret, en ce compris les critères 2, 4 et 6 dont la violation est invoquée au moyen. Il est également exact que les actes attaqués font apparaître qu'elle s'est non seulement fondée sur l'avis de la Commission mais qu'elle a également effectué une analyse complémentaire et a répondu spécifiquement à l'avis de minorité exprimé par un membre de la Commission d'avis.

En particulier, la motivation de l'octroi des licences attaquées reflète un examen des questions que les parties requérantes mettent en évidence dans la deuxième branche du moyen, à savoir la situation en Arabie saoudite en matière de droits de l'homme, son éventuelle implication en matière de terrorisme et dans les violations graves du droit humanitaire au Yémen, les informations rapportant l'observation au Yémen, dans la province de Hajjah, de chars de la firme canadienne avec qui la partie intervenante a passé un contrat, la discordance entre le matériel exporté et la taille de la Garde royale.

S'agissant des doutes quant au fait que le matériel serait réellement destiné à la Garde royale, la question d'un éventuel détournement des véhicules qui lui sont destinés est spécialement abordée dans la motivation formelle des actes attaqués et, pour le surplus, ils relèvent davantage du septième critère, dont la violation n'est pas invoquée.

5. Au vu de la motivation des actes attaqués à laquelle le Conseil d'État a accès, compte tenu de l'évaluation préalable de l'attitude de l'Arabie saoudite à

l'égard des principes énoncés en la matière dans les instruments internationaux concernant les droits de l'homme à laquelle la partie adverse a procédé, il n'est pas établi qu'il existait un risque « manifeste » que le matériel dont l'exportation a été autorisée serve à la répression interne ou qu'il existait « suffisamment d'indications » à l'égard de l'Arabie saoudite que l'exportation en cause y contribuerait à une violation « flagrante » des droits de l'homme. Les actes attaqués n'ont dès lors pas été adoptés en violation de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, 2. (deuxième critère), *littera a*), de la manière dénoncée par le moyen. Il n'est pas établi non plus que la partie adverse n'a pas fait preuve de la « prudence toute particulière » requise par l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, 2. (deuxième critère), *littera b*), du même décret.

De même, compte tenu de l'évaluation préalable de l'attitude de l'Arabie saoudite à l'égard des principes énoncés en la matière dans les instruments du droit humanitaire international à laquelle la partie adverse a procédé, il n'est pas établi qu'il existait un risque « manifeste » que le matériel dont l'exportation a été autorisée 14, § 1^{er}, alinéa 2, 2. (deuxième critère), *littera c*) serve à commettre des violations graves du droit humanitaire international.

La partie adverse n'a pas méconnu l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, 4. (quatrième critère), *litterae, a*) et c) puisque, d'une part, elle a tenu compte, dans son évaluation, de l'existence d'un conflit armé avec le Yémen et considéré que n'était pas « manifeste » le risque que l'Arabie saoudite utilise le matériel exporté de manière agressive. D'autre part, elle a tenu compte de la probabilité que le matériel exporté soit destiné à des fins autres que la sécurité et la défense nationales légitimes de l'Arabie saoudite, notamment en mesurant le risque que celui-ci soit susceptible de ne pas être utilisé par la Garde royale.

La motivation des actes attaqués démontre également que le comportement de l'Arabie saoudite à l'égard de la communauté internationale a été évalué en tenant compte des éléments visés à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, 6. (sixième critère), *litterae, a*) et b).

Par ailleurs, la légalité d'un acte administratif s'apprécie en fonction des circonstances de fait ou de droit existant au jour de son adoption. Il ne peut dès lors être fait grief à la partie adverse de ne pas avoir tenu compte, au moment d'adopter les actes attaqués, d'éléments qui leur sont postérieurs, comme la résolution du Parlement européen du 11 février 2021 invoquée par les parties requérantes dans leur mémoire en réplique.

Enfin, il n'appartient pas au Conseil d'État, juge de l'excès de pouvoir, de remettre en cause l'analyse géostratégique, éthique et économique réalisée par la

partie adverse sur avis de la Commission d'avis, hormis en présence d'une erreur manifeste d'appréciation, non établie en l'espèce, sous peine de substituer sa propre appréciation à celles d'instances mieux outillées que lui pour procéder à une telle analyse des dossiers de demandes d'exportation de produits liés à la défense, lesquels impliquent de rechercher un équilibre entre des intérêts distincts et souvent conflictuels, afin de parvenir à une décision qui sert l'intérêt général.

Il s'ensuit que le troisième moyen n'est pas fondé.

VII. Premier moyen

VII.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un premier moyen, divisé en deux branches, de la « violation de l'article 3, 1^o, a), [de l'arrêté du 30 janvier 2020], du premier critère, point b, *ter*), de la Position commune 2008/944/PESC, des articles 1^{er} et 6.2 du Traité sur le commerce des armes, ratifié par la Belgique le 3 juin 2014, des articles 1^{er} communs aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 et au Protocole additionnel I de 1977, de l'obligation de droit coutumier international “de faire respecter, en toute circonstance, le droit humanitaire”, violation des articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies, violation de l'obligation de droit coutumier de faire respecter les droits de l'homme et adoption de décisions contraires aux “considérations élémentaires d'humanité”, violation 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, excès de pouvoir ou erreur manifeste d'appréciation ».

Elles exposent tout d'abord diverses considérations générales.

Elles rappellent que les licences d'exportations d'armes sont des actes juridiques unilatéraux de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui ont pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative, à savoir autoriser leur bénéficiaire à exporter des armes, et qu'à ce titre, elles entrent dans le champ d'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ce qui est de nature à renforcer le contrôle juridictionnel consacré par les articles 159 et 161 de la Constitution. Elles font valoir que les licences d'armes ne sont pas dispensées de motivation par l'article 4 de cette loi parce que 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 comme le relève la doctrine.

Elles considèrent qu'une éventuelle dispense de motivation formelle ne servirait que l'intérêt de la partie adverse, combiné à celui du bénéficiaire et à celui de l'Arabie saoudite, 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.

Elles expliquent ensuite que la Belgique a l'obligation de refuser toute exportation d'armes incompatible avec le Traité sur le commerce des armes.

Elles ajoutent qu'en vertu de l'article 3 de l'arrêté du 30 janvier 2020, « la commission est chargée de formuler, à la demande du Ministre ou d'initiative, des avis motivés dans le cadre de l'analyse des demandes d'exportation de produits liés à la défense », au regard notamment « de l'ensemble des critères de la décision (PESC) 2019/1560, [précitée] ».

Elles attirent l'attention du Conseil d'État sur le fait que la décision (PESC) 2019/1560 précitée a modifié la Position commune 2008/944/PESC. Elles précisent que, soulignant « son engagement de continuer ses efforts pour promouvoir l'universalisation et l'implémentation effective du Traité sur le commerce des armes », le Conseil a modifié la Position commune notamment afin d'y intégrer une référence directe au Traité précité et que le premier critère de l'article 2 de la position commune se lit dorénavant comme suit :

« 1. Premier critère : respect des obligations et des engagements internationaux des États membres, 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 et engagements internationaux.

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

[...]

bter) les obligations internationales incombant aux États membres au titre du traité sur le commerce des armes ».

Elles soutiennent que, par l'adoption de la décision (PESC) 2019/1560, précitée, la Position commune 2008/944/PESC a changé de statut, qu'elle revêt dorénavant la nature d'une décision, dont le Conseil a confirmé le caractère « juridiquement contraignant ». Elles en déduisent qu'il s'agit d'une règle de droit dont la violation peut être invoquée en justice.

Après avoir décrit la teneur du préambule et des articles 1^{er}, 6 et 7 du Traité sur le commerce des armes, elles considèrent que l'obligation d'évaluation imposée

par l'article 7 est subsidiaire aux hypothèses d'interdiction absolue consacrées par l'article 6.

Elles relèvent que l'article 6.2 du Traité sur le commerce des armes interdit, de manière absolue, les transferts d'armes par lesquels l'État partie violerait ses obligations internationales ce qui inclut, selon elles, le cas où l'exportation méconnaîtrait l'obligation consacrée par l'article 1^{er} commun aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 « de faire respecter », « en toutes circonstances », le droit international humanitaire, ou celle de faire respecter les droits de l'homme conformément, entre autres, à la Charte des Nations Unies et à la Déclaration universelle des droits de l'homme. Elles soulignent que les obligations de respecter et faire respecter le droit international humanitaire revêtent un caractère coutumier, comme l'a affirmé la Cour internationale de Justice dans son arrêt du 27 juin 1986 sur l'affaire concernant des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci. Elles considèrent que l'obligation de faire respecter les droits de l'homme est absolue, qu'elle est notamment consacrée par les articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies et doit être combinée au principe général du droit international selon lequel l'action des sujets de droit international doit être fondée sur des « considérations élémentaires d'humanité ».

Elles font valoir que l'obligation de faire respecter le droit international humanitaire revêt une dimension externe qui consiste à faire respecter les Conventions de Genève du 12 août 1949 par d'autres parties à un conflit, ce qui implique que les États, qu'ils soient neutres, alliés ou ennemis, doivent faire tout ce qui est raisonnablement en leur pouvoir pour faire respecter ces conventions par d'autres États parties à un conflit.

Se fondant sur le commentaire du Comité international de la Croix-Rouge, elles précisent qu'en amont de cette obligation positive, les États parties ont d'abord des obligations négatives, ce qui signifie qu'ils doivent s'abstenir de certains comportements qui s'assimileraient à des encouragements, à une aide ou une assistance. Après avoir rappelé que, selon le commentaire précité, l'article 1^{er} de ces conventions « exige que les Hautes Parties contractantes s'abstiennent de transférer des armes si l'on peut s'attendre, sur la base de faits ou de la connaissance de tendances, actuelles ou passées, à ce que ces armes puissent être utilisées pour violer les Conventions », elles soutiennent que les auteurs de ce commentaire ajoutent une condition tenant au risque que les armes livrées puissent être utilisées pour violer la Convention, alors que le simple fait de continuer à alimenter en armement un État qui se rend coupable de violations graves et répétées du droit international humanitaire constitue, selon elles, une mesure de soutien à cet État incompatible avec les obligations négatives de l'article 1^{er}.

Elles estiment que l'interprétation qu'elles défendent s'impose d'autant plus aux États parties au Traité sur le commerce des armes puisque son article 6.2 renforce l'exigence de ne pas transférer des armes si ce transfert méconnaît l'obligation de respecter et de faire respecter le droit international humanitaire. Elles indiquent que, non seulement cette obligation de faire respecter le droit international humanitaire est rappelée, dans le préambule du traité précité, au titre des principes que les États parties affirment vouloir résolument respecter, mais surtout, que l'article 6.2 du Traité sur le commerce des armes a, selon elles, un contenu autonome par rapport à son article 6.3 qui, lui, prohibe tout transfert d'armes lorsque l'État a connaissance de ce que les armes à exporter pourraient servir à commettre, notamment, des crimes contre l'humanité, des violations graves des Conventions de Genève de 1949, des attaques dirigées contre des civils ou des biens de caractère civil et protégés comme tels, ou d'autres crimes de guerre tels que définis par des accords internationaux auxquels il est partie. Elles font valoir qu'il convient ainsi de distinguer les deux hypothèses de prohibition et que celle consacrée par l'article 6.2, visée au moyen, n'exige pas l'appréciation d'un risque que le matériel concerné soit directement utilisé dans la commission de faits constitutifs de violation du droit international humanitaire. Elles contestent, à cet égard, la pertinence de la distinction faite par la partie adverse entre les produits destinés à l'aviation militaire, à la Garde nationale ou à la Garde royale.

Elles ajoutent que la poursuite des exportations d'armes, dans le contexte factuel établi par les instances et organisations internationales, est par ailleurs contraire aux obligations positives des États tiers qui « doivent prendre les mesures proactives pour faire cesser les violations et faire respecter les Conventions par une partie au conflit qui commet de telles violations, notamment en usant de leur influence sur cette partie ».

Elles soutiennent aussi que l'article 6.2 du Traité sur le commerce des armes, combiné à l'article 1^{er} des quatre Conventions de Genève et aux articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies, est invocable dans le cadre de leur recours. Elles considèrent qu'au contentieux objectif, l'effet direct d'une norme de droit international doit s'apprécier d'une manière différente qu'au contentieux des droits subjectifs et qu'il convient, dans ce cas, de parler de l'invocabilité de la norme supérieure, plutôt que de son effet direct, afin d'éviter toute confusion. Elles sont d'avis que, dans la logique propre au contentieux objectif, qui est celle d'une technique de résolution d'un conflit de normes, la primauté profite à la règle de droit international, même dépourvue d'effet direct. Selon elles, l'appréciation du caractère suffisamment clair et précis de la norme de droit international diffère de celle qui doit être mise en œuvre pour établir que la norme examinée confère des droits subjectifs.

Au contentieux objectif, elles indiquent qu'il suffit pour l'appliquer que la règle de droit international présente une précision suffisante pour permettre un contrôle de conformité respectueux du principe de la séparation des pouvoirs. Elles en concluent que l'article 6.2 du traité précité renferme bien une obligation suffisamment claire et précise pour permettre au Conseil d'État d'exercer un tel contrôle.

À leur estime, « les accords internationaux pertinents », auxquels fait référence cette disposition, ne peuvent s'interpréter de manière restrictive et incluent tant les Conventions de Genève que la Charte des Nations Unies. Elles se fondent, à cet égard, sur un « Avis sur la légalité internationale des transferts d'armes vers l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis et les membres de la coalition militairement impliqués au Yémen » rédigé par des auteurs de doctrine ainsi que sur l'effet direct attaché à l'article 6 du traité qui a été reconnu par le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles ainsi que par la Cour d'appel de Bruxelles dans le cadre de la procédure en référé qu'elles ont introduite pour obtenir qu'il soit fait injonction à l'État belge de refuser pendant une durée de six mois toute autorisation d'exporter vers l'Arabie saoudite.

Elles appliquent ensuite les principes qu'elles ont exposés dans le cadre du développement des deux branches de leur moyen.

Dans la première branche, elles exposent que l'article 6.2 du Traité sur le commerce des armes implique qu'un État partie qui fournit des armes à un État qui se rend coupable de violations répétées du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme doit cesser de l'approvisionner. Elles estiment que le simple fait de continuer à alimenter en armement un État qui se rend coupable de violations graves et répétées du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, peu importe le corps d'armée concerné, est incompatible avec l'obligation de respecter et de faire respecter le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme. Elles estiment qu'en l'espèce, il est établi que la partie adverse ne s'est pas abstenue de continuer à fournir la Garde royale d'Arabie saoudite en armement et ce alors même qu'elle est, à leur estime, responsable d'innombrables violations des droits de l'homme, qu'elle s'est rendue coupable à de multiples reprises d'enlèvements et d'actes de torture, notamment sur des activistes luttant pour la défense des droits de l'homme, qu'elle est impliquée dans l'assassinat du journaliste dissident Jamal Kashoggi, ce qu'ont rapporté plusieurs sources officielles et qu'elle est placée sous l'égide du Roi et du Prince Mohammed Ben Salman, lequel est « susceptible d'être responsable de crimes internationaux » d'après le groupe d'éminents experts des Nations Unies. Elles estiment que, ce faisant, la partie adverse apporte son soutien au régime saoudien et méconnaît son obligation de faire respecter les droits de l'homme et de faire respecter le droit international

humanitaire.

Dans la seconde branche du moyen, prise à titre subsidiaire, elles font valoir l'absence ou l'insuffisance des motifs des décisions attaquées, alors que ceux-ci devraient faire apparaître, à leur estime :

- 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 procédé à un examen minutieux et exact des actes commis par la Garde royale d'Arabie saoudite, notamment de son implication dans la séquestration et la torture de membres de la famille royale, de dissidents du régime, de militantes féministes et dans l'assassinat du journaliste Jamal Kashoggi,
- qu'elle a effectivement confronté cette situation au premier critère de la Position commune 2008/944/PESC et à l'hypothèse d'interdiction absolue de l'article 6.2 du Traité sur le commerce des armes,
- et qu'au terme de cet examen minutieux, elle a pu considérer qu'elle ne se trouvait pas dans une hypothèse où sa compétence de refuser la licence était liée et qu'elle pouvait autoriser les exportations sans porter atteinte à son obligation de faire respecter le droit international humanitaire et les droits de l'homme.

Dans leur mémoire en réplique, elles font valoir que rien ne permet d'établir que le matériel litigieux ne serait destiné qu'à la Garde royale, « alors même que le Gouvernement du Canada, co-contractant de l'Arabie saoudite, se refuse à identifier les utilisateurs finaux ». Elles ajoutent qu'à supposer que l'utilisateur final soit effectivement la Garde royale, dès lors qu'il est établi que des véhicules blindés légers, muni de tourelles de la partie intervenante, ont été livrés à la Garde nationale, il est évident que ses membres ont reçu ou recevront les formations nécessaires à l'utilisation de ce matériel et qu'ils pourront dès lors également utiliser le matériel livré à la Garde royale. L'affirmation selon laquelle la technicité du matériel dément tout risque de détournement est donc, à leur estime, inexacte. Elles indiquent, en outre, qu'elles versent au dossier le rapport déclassifié des services de renseignements des États-Unis confirmant la participation de membres de la Garde royale à l'assassinat de Jamal Kashoggi, comme déjà invoqué dans leur requête, dès lors que la partie adverse et la partie intervenante contestent la fiabilité de l'information issue, au stade de la requête, de sources journalistiques et de l'annexe au rapport du rapporteur spécial des Nations Unies.

Elles insistent sur le caractère juridiquement contraignant de la Position commune 2009/944 et contestent la référence faite à l'article 15 du Traité sur l'Union européenne dans l'arrêt n° 248.128 du 7 août 2020. Elles précisent par ailleurs que le

moyen vise l'article 3, 1°, a), de l'arrêté du 30 janvier 2020 en ce que celui-ci oblige la commission d'avis à remettre son avis notamment au regard de l'ensemble des critères de la Position commune. Elles reviennent ensuite sur l'effet direct des dispositions et principes invoqués.

Elles maintiennent leurs griefs sur le fond et estiment qu'il est impossible de continuer à approvisionner en armement l'Arabie saoudite sans violer l'obligation de respecter et de faire respecter le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme, au vu des constats répétés de violations graves du droit international humanitaire et des droits de l'homme ainsi que des demandes concordantes d'instances nationales et internationales que les États tiers au conflit s'abstiennent de vendre des armes et tout autre équipement militaire à l'Arabie saoudite.

Concernant en particulier la seconde branche, elles soutiennent que l'exigence de motivation qui résulte des obligations de faire respecter le droit humanitaire international et les droits de l'homme est différente de celle qui résulte de l'obligation de prendre en compte *in concreto* le risque que le matériel soit utilisé pour commettre des exactions ou détourné.

Dans leur dernier mémoire, elles expliquent que c'est parce que l'article 14 du décret du 21 juin 2012 (dont la violation est invoquée au troisième moyen), article qui reproduit les critères de la Position commune, n'a pas été adapté à la modification de ces critères par la décision (PESC) 2019/1560 et qu'il n'intègre ni l'interdiction imposée par l'article 6.2 du Traité sur le commerce des armes ni aucun critère consacrant l'obligation de faire respecter le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme qu'elles invoquent la violation « directe » des critères (modifiés) de la Position commune, de l'article 6.2 du Traité sur le commerce des armes et des articles 1^{er} des Conventions de Genève de 1949.

Elles soutiennent par ailleurs qu'une disposition internationale peut être considérée comme étant d'effet direct lorsqu'elle comporte des termes permettant d'y voir des obligations claires, précises et non subordonnées dans leur exécution ou dans leurs effets à l'intervention d'un acte ultérieur et que si tel est le cas, le moyen pris de la violation de cette disposition est recevable. Elles considèrent qu'en l'espèce, les dispositions suivantes consacrent, à l'égard de la partie adverse, des obligations claires, précises et non subordonnées dans leur exécution ou dans leurs effets à l'intervention d'un acte ultérieur : le premier critère de la Position commune, telle que modifiée en 2019, en vertu duquel une autorisation d'exportation doit être refusée si elle est incompatible avec les obligations internationales incombant aux États membres au titre du Traité sur le commerce des armes, l'article 6.2 de ce Traité et

l'article 1^{er} commun aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949.

VII.2. Appréciation sur les deux branches réunies

1. Les articles 1^{er} et 6.2 du Traité sur le commerce des armes, fait à New-York le 2 avril 2013, disposent ce qui suit :

« Article premier

Objet et but

Le présent Traité a pour objet ce qui suit :

- Instituer les normes communes les plus strictes possibles aux fins de réglementer ou d'améliorer la réglementation du commerce international d'armes classiques ;
- Prévenir et éliminer le commerce illicite d'armes classiques et empêcher le détournement de ces armes ;

afin de :

- Contribuer à la paix, la sécurité et la stabilité internationales et régionales ;
- Réduire la souffrance humaine ;
- Promouvoir la coopération, la transparence et l'action responsable des États Parties dans le commerce international des armes classiques et bâtir ainsi la confiance entre ces États.

Article 6

Interdictions

[...]

2. Un État Partie ne doit autoriser aucun transfert d'armes classiques visées par l'article 2 (1) ou des biens visés par les articles 3 ou 4 qui violerait ses obligations internationales, résultant des accords internationaux pertinents auxquels il est partie, en particulier celles relatives au transfert international ou au trafic illicite d'armes classiques.

[...] ».

Dans sa version applicable au jour de l'adoption des actes attaqués, l'article 2 de la Position commune 2008/944/PESC, tel que modifié par la décision (PESC) 2019/1560 précitée, prévoit notamment ce qui suit :

« 1. Premier critère : respect des obligations et des engagements internationaux des États membres, 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 et engagements internationaux.

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

a) les obligations internationales des États membres et les engagements qu'ils ont 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 aux États membres 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 ;

bbis) les obligations internationales incombant aux États membres en vertu de la convention sur l'emploi de certaines armes conventionnelles et des protocoles concernés qui y sont annexés ;

bter) les obligations internationales incombant aux États membres au titre du traité sur le commerce des armes ;

c) les obligations internationales incombant aux États membres en vertu de la convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (convention d'Ottawa) ;

cbis) les engagements que les États membres ont pris dans le cadre du programme d'action des Nations unies en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects ;

d) les engagements que les États membres ont 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 ».

L'article 14 du décret du 21 juin 2012 précité dispose notamment comme il suit :

« 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 ».

L'article 1^{er} commun aux quatre conventions signées à Genève le 12 août 1949, respectivement relatives à l'amélioration du sort des blessés et malades dans les forces armées en campagne, à l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer, au traitement des prisonniers de guerre et à la protection des personnes civiles en temps de guerre, dispose ce qui suit :

« Les Hautes contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter la présente Convention en toutes circonstances ».

En l'espèce, au stade du dernier mémoire, les parties requérantes précisent que c'est parce que l'article 14 du décret du 21 juin 2012 n'a pas été adapté à la modification de ses critères par la décision (PESC) 2019/1560 et qu'il n'intègre ni l'interdiction imposée par l'article 6.2 du Traité sur le commerce des armes ni aucun critère consacrant l'obligation de faire respecter le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme qu'elles invoquent la violation « directe » des critères (modifiés) de la Position commune, de l'article 6.2 du Traité sur le commerce des armes et des articles 1^{er} des Conventions de Genève de 1949.

Les parties requérantes n'exposent toutefois pas clairement en quoi le décret du 21 juin 2012 ne serait pas conforme à la Position commune 2008/944/PESC, même modifiée, alors que, notamment, les deuxième et sixième critères prévus par l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2 et examinés au troisième moyen ci-dessus visent les droits de l'homme et le droit humanitaire international.

Quant à leur constat que la décision (PESC) 2019/1560 précitée a ajouté, parmi les motifs de refus d'une autorisation d'exportation d'armes, l'incompatibilité de celle-ci avec « les obligations internationales incombant aux États membres au titre du Traité sur le commerce des armes », que le décret du 21 juin 2012 n'a pas expressément intégré, il ne permet pas de conclure que celui-ci ne serait pas conforme à la Position commune 2008/944/PESC, même modifiée. Son article 14, § 1^{er}, alinéa 2, 1. (premier critère), impose en effet déjà à la partie adverse de respecter « les obligations et engagements internationaux de la Belgique et de la Région wallonne » et l'arrêté du 30 janvier 2020, visé au moyen, tient d'ailleurs compte de la modification de la Position commune.

Leur moyen est dès lors développé sur la base d'une prémisse non démontrée.

En outre, l'interprétation large de l'article 6.2 du Traité sur le commerce des armes préconisée par les parties requérantes ne résulte pas d'un texte clair ni d'un arrêt d'une juridiction internationale. Par ailleurs, de leur aveu même, leur thèse n'est pas conforme au commentaire des Conventions de Genève par le comité international de la Croix-Rouge. Enfin, les actions en référé introduites devant les juridictions de l'ordre judiciaire par les parties requérantes ont été rejetées tant en première instance qu'en degré d'appel, de sorte qu'il n'est pas établi que ces juridictions consacraient leur interprétation de cette disposition du traité précité.

Il n'est, partant, pas établi que le décret du 21 juin 2012 ne transposerait pas adéquatement les exigences résultant de la Position commune, même modifiée.

Quant à la motivation des actes attaqués à laquelle le Conseil d'État a accès, elle montre que, par son examen de l'ensemble des critères visés à l'article 14 du décret du 21 juin 2012, en particulier le premier et le deuxième, la partie adverse a examiné les questions relevant du droit international humanitaire et des droits de l'homme identifiées dans la seconde branche du moyen, sans qu'aucune erreur manifeste d'appréciation ne puisse être décelée.

Enfin, la légalité d'un acte administratif s'apprécie en fonction des circonstances de fait et de droit existant au jour de leur adoption. Il ne peut dès lors être fait grief à la partie adverse de ne pas avoir tenu compte, au moment d'adopter les actes attaqués, d'éléments qui leur sont postérieurs, comme le document déclassifié le 25 février 2021 invoqué par les parties requérantes dans leur mémoire en réplique.

Il s'ensuit que le premier moyen n'est pas fondé.

VIII. Deuxième moyen

VIII.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un deuxième moyen « de la violation de l'article 3, 1^o, a), de [l'arrêté du 30 janvier 2020], violation du premier critère, point b, *ter*), de la Position commune 2008/944/PESC, des articles 1^{er} et 6.3 du Traité sur le commerce des armes, ratifié par la Belgique le 3 juin 2014, violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, absence ou insuffisance des motifs, excès de pouvoir ou erreur manifeste d'appréciation ».

À titre liminaire, elles font valoir que l'article 6.3 du Traité sur le commerce des armes consacre une interdiction d'agir et qu'il est suffisamment précis pour avoir un effet direct dans l'ordre juridique interne. Elles ajoutent que cette disposition n'a pas une portée équivalente au deuxième critère de la Position commune 2008/944/PESC visée au troisième moyen.

Dans une première branche, elles font valoir que les licences d'exportation attaquées sont contraires à l'article 6.3 du Traité sur le commerce des armes, qui consacre l'interdiction absolue pour l'État de transférer des armes s'il a connaissance, au moment où l'autorisation est demandée, que ces armes ou ces biens pourraient servir à commettre des violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme.

Elles exposent qu'il ressort tant des avis négatifs émis par la commission d'avis les 14 mai, 25 juin, 25 septembre, 4 novembre et 19 décembre 2019 que de la note de minorité jointe à l'avis du 20 avril 2020, ainsi que de l'existence de doutes sérieux quant au fait que la Garde royale soit le destinataire réel de ces licences, qu'il existe un risque que les armes concernées servent à la commission de l'un des actes illicites énoncés à l'article 6.3, précité. Elles estiment qu'à la lumière de l'article 1^{er} du Traité sur le commerce des armes qui précise que celui-ci a pour objet d'instituer les normes communes les plus strictes possibles aux fins de réglementer ou d'améliorer la réglementation du commerce international d'armes classiques, notamment dans le but de réduire la souffrance humaine, l'existence d'un risque ainsi que des doutes quant à la destination réelle des armes concernées par les licences sont manifestement suffisants pour établir l'excès de pouvoir. Elles estiment que, puisqu'il est établi que la partie adverse savait, lorsqu'elle a pris sa décision, que ces armes pourraient servir à commettre l'un des actes illicites énoncés à l'article 6.3 du traité, elle a commis un excès de pouvoir.

Dans une seconde branche, elles dénoncent l'absence ou l'insuffisance des motifs des décisions attaquées.

Elles estiment que la lecture des avis et décisions devrait faire apparaître :

- que la commission d'avis, et ensuite la partie adverse, ont procédé à un examen minutieux et exact de la situation en Arabie saoudite en matière de droits de l'homme, de son implication en matière de terrorisme et dans les violations graves du droit humanitaire au Yémen, des informations rapportant l'observation de chars en principe destinés à la Garde royale au Yémen dans la province de Hajjah, de la discordance entre le nombre étonnamment élevé de véhicules commandés et la taille réduite de la

Garde royale, et des doutes qui existent quant au fait que les armes seraient réellement destinées à la Garde royale ;

- qu'elles ont effectivement confronté chacune de ces problématiques à l'hypothèse d'interdiction absolue de l'article 6.3 du Traité sur le commerce des armes ;

- qu'au terme de cet examen minutieux et exact de la situation en Arabie saoudite et au Yémen, elles ont pu considérer qu'elles ne se trouvaient pas dans une hypothèse où la compétence de refuser la licence était liée en ce que, en l'espèce, il n'existerait aucune possibilité que les armes soient utilisées pour commettre des crimes contre l'humanité, des violations graves des Conventions de Genève, des attaques dirigées contre des civils ou toute autre violation du droit international humanitaire.

Elles ajoutent qu'il doit ressortir de la motivation que des éléments nouveaux et fiables ont pu amener la commission d'avis, nouvellement composée, suivie par la partie adverse, à s'écarter de ses avis défavorables antérieurs, et pourquoi les informations qu'elle considérait comme fiables en décembre 2019 n'ont plus été jugées suffisamment probantes en juin 2020. À défaut, elles dénoncent un revirement injustifié.

Elles affirment qu'il n'est pas établi que la partie adverse a examiné le respect du premier critère de la Position commune 2008/944/PESC, qui renvoie explicitement au Traité sur le commerce des armes et que les licences attaquées ne sont pas adéquatement motivées quant au doute que la Garde royale ne soit pas le véritable destinataire des équipements militaires dont l'exportation est envisagée.

Dans leur mémoire en réplique, elles contestent la thèse selon laquelle l'article 6.3 du Traité sur le commerce des armes aurait la même portée que les critères prévus par l'article 14 du décret du 21 juin 2012. Elles soutiennent que cette disposition doit être interprétée au regard de l'objectif du traité, et que l'interdiction qu'elle formule est plus large que celle consacrée par la Position commune 2008/944/PESC et l'article 14 du décret du 21 juin 2012.

Elles font valoir que l'interdiction découlant de l'article 6.3 s'impose dès que l'État exportateur a connaissance que le matériel ou la technologie concernés « pourraient » servir à la commission de violations graves des Conventions de Genève de 1949, d'attaques dirigées contre des civils ou des biens de caractère civil et protégés comme tels, ou d'autres crimes de guerre. Selon elles, le critère déterminant retenu par le Traité est moins strict que celui qui résulte de la Position commune 2008/944/PESC et du décret du 21 juin 2012.

Sur les deux branches réunies, elles soutiennent que les termes de l'article 6.3 du Traité sur le commerce des armes imposent un renforcement de l'exigence de motivation à l'égard de la commission d'avis et de l'autorité délivrante.

Elles expliquent que, compte tenu de la situation au Yémen et en Arabie saoudite, tel que décrite dans les différents rapports d'organismes internationaux et dans les résolutions parlementaires, bien connus de la partie adverse, elles ne peuvent se satisfaire d'une motivation au terme de laquelle il n'existerait pas de « risque manifeste » que le matériel serve à la répression interne ou à commettre des violations graves du droit international humanitaire. Selon elles, la commission d'avis et l'autorité délivrante doivent établir que le matériel livré ne pourrait pas servir à la répression interne ou à commettre des violations graves du droit international humanitaire, ce qui est fondamentalement différent et nettement plus exigeant.

Elles ajoutent que le fait que la Garde royale n'est pas explicitement mentionnée dans les rapports des éminents experts n'est pas un élément probant, ceux-ci ne mentionnant pas davantage la Garde nationale dont l'implication au Yémen a déjà été prouvée.

En réponse à la partie intervenante, qui soutient que « la Garde royale saoudienne est composée de 35.000 à 45.000 personnes, et non de 2000 hommes comme l'affirment les requérantes » et qu'il n'y a donc aucune disproportion entre le nombre de véhicules commandés et l'ampleur du régiment, elles rappellent qu'elles se basent sur un rapport de l'*Institute for National Security Studies* qui établit que la Garde royale se composait de 2.000 combattants au 7 avril 2011 alors que la partie intervenante ne produit aucune pièce à l'appui de son affirmation. Elles ajoutent que, quand bien même les chiffres avancés par la partie intervenante seraient exacts, se pose la question de l'adéquation entre la taille de ce régiment et sa mission officielle, qui serait, selon la partie adverse et la partie intervenante, limitée à la protection des membres de la famille royale saoudienne, des lieux lui appartenant et des lieux saints. Elles considèrent que les actes attaqués doivent faire ressortir que cette question a été examinée.

Elles maintiennent, entre autres, qu'il ne peut être ignoré que la présence de véhicules blindés légers de type « LAV », employés par la Garde nationale, a été constatée au Yémen, ce que confirme une étude réalisée par la troisième partie requérante en août et septembre 2019. Selon elles, cette circonstance dément les dires des parties adverse et intervenante qui soutiennent que de tels véhicules seraient inutilisables dans des conditions montagneuses et permet de douter que les armements exportés n'aient jamais eu d'autre destinataire que la Garde royale.

Elles s'étonnent de la justification avancée par la partie adverse pour justifier le revirement de la commission d'avis, nouvellement composée. À leur estime, contrairement à ce qui est affirmé, la situation en Arabie saoudite et au Yémen n'a fait que s'aggraver depuis janvier 2020. Elles se prévalent, à cet égard, de la résolution du Parlement européen du 11 février 2021 précitée. Elles estiment qu'il ne s'agit plus, en l'espèce, d'envisager le comportement de l'État bénéficiaire pour évaluer le risque que le matériel serve à commettre des exactions qui n'aurait pas été commises jusqu'à présent ou qui l'auraient été dans un passé lointain et à l'égard desquelles cet État aurait fait preuve d'amendement mais d'apprécier l'admissibilité au regard du droit international de la poursuite des livraisons d'armes à « un État notoirement et actuellement (co-)responsable de la pire crise humanitaire au monde ».

Elles ajoutent que la motivation des actes attaqués doit, dès lors, établir de manière adéquate et pertinente que les armes livrées ne « pourraient pas » servir à la commission d'exactions et, partant, qu'il n'est pas possible qu'elles soient utilisées au Yémen, « dans le cadre du blocus qui perdure ou dans le cadre de la répression interne qui est une constante en Arabie saoudite ». Selon elles, « la simple possibilité que la Garde royale intervienne à l'avenir dans le conflit au Yémen ou en appui à la répression interne ou qu'elle ne soit pas le destinataire réel des actes attaqués impose de refuser les licences » et, « par leur nature même, les armes qui font l'objet des licences attaquées pourraient être utilisées dans le cadre du conflit au Yémen ou servir à la répression interne ». Elles reconnaissent que l'approche qu'elles défendent implique, comme le critiquait la partie adverse, « de transformer l'obligation de prudence en une présomption de risque manifeste, difficile voire impossible à renverser s'agissant d'apporter la preuve d'un fait négatif » mais considèrent que « la difficulté, voire l'impossibilité de renverser cette présomption que les armes pourraient être utilisées résulte cependant de l'attitude même de l'État destinataire, comme en atteste[nt] les différents rapports et résolutions des instances internationales ».

VIII.2. Appréciation

L'article 6.3 du Traité sur le commerce des armes est rédigé comme suit :

- « 3. Aucun État Partie ne doit autoriser le transfert d'armes classiques visées par l'article 2 (1) ou de tout autre bien visé par les articles 3 ou 4 s'il a connaissance, au moment où l'autorisation est demandée, que ces armes ou ces biens pourraient servir à commettre un génocide, des crimes contre l'humanité, des violations graves des Conventions de Genève de 1949, des attaques dirigées contre des civils ou des biens de caractère civil et protégés comme tels, ou d'autres crimes de guerre tels que définis par des accords internationaux auxquels il est partie ».

Ainsi que cela a déjà été constaté dans l'arrêt n° 248.129, précité, il résulte de la motivation des actes attaqués, à laquelle le Conseil d'État a accès, que la partie adverse, à travers l'examen des critères prévus à l'article 14 du décret du 21 juin 2012, a concrètement examiné si la technologie et les équipements militaires dont elle a autorisé l'exportation « pourraient » servir à commettre un génocide, des crimes contre l'humanité, des violations graves des Conventions de Genève de 1949, des attaques dirigées contre des civils ou des biens de caractère civil et protégés comme tels, ou d'autres crimes de guerre tels que définis par des accords internationaux auxquels elle est partie.

En particulier, le risque de détournement du matériel destiné à la Garde royale est spécialement abordé et écarté dans la motivation formelle des actes attaqués, sans qu'une erreur manifeste d'appréciation ne puisse être décelée.

Il s'ensuit que le deuxième moyen doit être rejeté, sans qu'il soit nécessaire, pour la solution du litige, de déterminer si l'article 6.3 du Traité sur le commerce des armes doit se voir reconnaître un effet direct ou quel autre effet peut être reconnu à une norme internationale dans le cadre d'un contentieux objectif.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

IX. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite l'octroi d'une indemnité de procédure au montant de base de 770 euros, à la charge des parties requérantes. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La confidentialité de l'inventaire et des pièces du dossier administratif confidentiel est maintenue.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Les parties requérantes supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 600 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse, à concurrence d'un tiers chacune.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 21 avril 2026, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Joëlle Sautois,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly