

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 197.522 du 29 octobre 2009

A. 193.590/XV-1076

En cause : **1. l'a.s.b.l. «Ligue des Droits de l'Homme»,**
 2. l'a.s.b.l. «Coordination Nationale d'Action
 pour la Paix et la Démocratie»,
 ayant élu domicile chez
 Me O. VENET, avocat,
 rue Emile Claus 5
 1000 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée
 par son Gouvernement.

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE DES RÉFÉRES,

Vu la requête introduite le 5 août 2009 par l'a.s.b.l. Ligue des droits de l'homme et l'a.s.b.l. «Coordination nationale d'action pour la paix et la démocratie», en ce qu'elle tend à la suspension de l'exécution de la «décision du Gouvernement wallon d'autoriser la société FN Herstal à exporter une quantité d'armes au profit de l'armée libyenne, adoptée vraisemblablement en date du 8 juin 2009, et, pour autant qu'il s'agisse d'une décision distincte, de la licence d'exportation valable un an concernant ces mêmes armes et concrétisant l'autorisation susmentionnée»;

Vu le dossier administratif;

Vu le rapport de M. THIBAUT, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 14 octobre 2009 fixant l'affaire à l'audience du 28 octobre 2009 à 15 heures;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'ordonnance de fixation;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me D. ALAMAT, avocat, comparissant pour les parties requérantes et Me J. BOURTEMBOURG, avocat, comparissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. THIBAUT, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

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

Le 11 juillet 2008, la société anonyme FN Herstal introduit auprès du service des licences de la direction générale de l'Economie du Gouvernement wallon cinq demandes de licence à l'exportation d'armes, portant sur 367 armes F2000, 30 armes Minimi, 22.032 grenades diverses, 367 armes cal.5.7 P90, 2000 FN303, 50 pistolets Renaissance 9mm et 367 pistolets Five Seven, le tout avec diverses munitions et accessoires, d'une valeur de 11.516.324 euros.

Après que diverses notes, les unes de la FN Herstal, les autres d'auteurs inconnus ont décrit le contexte de cette vente, la «commission d'avis sur les licences d'exportation d'armes» a donné le 3 mars 2009 un avis défavorable à l'exportation d'une partie des armes (les F2000, P90, Five Seven et les pistolets Renaissance), pour un prix de 6.897.381 €, et un avis favorable à l'exportation d'une autre partie (les FN2003), pour un prix de 5.285.485 €. La même commission établit toutefois le 29 avril 2009 une nouvelle note aux termes de laquelle elle reporte sa décision et demande un complément d'examen du dossier. Le 3 juin 2009, la commission constate que trois de ses membres considèrent qu'ils ne disposent pas d'éléments suffisants pour estimer que la transaction contrevient à la loi du 5 août 1991 relative à l'importation, à l'exportation, au transit et à la lutte contre le trafic d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire ou de maintien de l'ordre et de la technologie y afférente précitée, et que les trois autres membres estiment que la consultation du COARM (groupe «Exportations d'armes conventionnelles» relevant de l'Union européenne) est nécessaire.

Le Ministre-Président du Gouvernement wallon a accordé les cinq licences d'exportations que la société anonyme FN Herstal avaient demandées. Les exemplaires déposés au dossier sont signés mais non datés. Les parties s'accordent pour considérer qu'ils datent du 8 juin 2009. Il s'agit des actes attaqués.

Considérant que la recevabilité du recours est contestée dans le chef de la première requérante aux motifs que les actes attaqués sont des actes individuels qui, sur le territoire belge, ne produisent pas d'effets portant directement atteinte à son objet social, les atteintes invoquées pouvant se produire sur le territoire de destination des armes faisant l'objet des actes attaqués, qu'aucune preuve n'est apportée que les armes destinées à équiper les Forces spéciales libyennes, notamment chargées de la protection de convois humanitaires, pourraient être utilisées à l'occasion de la violation alléguée de droits fondamentaux ou du droit international, alors que la première requérante n'a pas pour objet social la lutte contre la vente d'armes dans des circonstances contraires aux dispositions légales ni la lutte contre les ventes d'armes à des pays qu'elle considérerait comme peu respectueux des droits de l'homme, le mot «armes» ne figurant en aucune des dispositions de ses statuts; qu'il est ajouté que la demande introduite par une association sans but lucratif n'est recevable que si celle-ci a un intérêt personnel spécifique, et que, lorsqu'il apparaît que l'objet social qu'elle s'est fixé est trop général, le recours s'apparente à un recours populaire et est irrecevable;

Considérant que l'article 3 des statuts de la première requérante est rédigé comme suit:

« L'association a pour objet de combattre l'injustice et toute atteinte arbitraire aux droits d'un individu ou d'une collectivité.

Elle défend les principes d'égalité, de liberté, de solidarité et d'humanisme sur lesquels se fondent les sociétés démocratiques, qui ont été proclamés notamment par la Constitution belge et la Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948, complétées par les Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques ainsi qu'aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966, la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales de 1950, la Charte sociale européenne de Turin de 1961 révisée en 1996, ainsi que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de 2000, ainsi que tous les traités, pactes, conventions et protocoles annexes y afférents présents et à venir.

Elle soutient toute initiative tendant à la formation et à la promotion des droits et libertés.

L'association poursuit ses objectifs en dehors de tout engagement partisan ou confessionnel.»;

Considérant que l'article 4 des mêmes statuts est rédigé comme suit:

« L'association travaille dans le cadre de la Fédération internationale des Ligues des droits de l'Homme (FIDH) et de l'Association européenne pour la défense des droits de l'Homme (FIDH AE) auxquelles elle est affiliée, en collaboration avec l'association sans but lucratif "*Liga voor Mensenrechten*".

L'association peut accomplir tous actes et entreprendre toutes actions pour la réalisation de son objet, entre autres par des publications, des réunions et des interventions auprès des autorités.»;

Considérant que l'argumentation développée tant à l'appui de la recevabilité du recours que des deuxième, troisième et quatrième moyens consiste à soutenir que la Libye est un pays qui ne respecte pas les droits de l'homme (2^{ème}

moyen), qui encourage le terrorisme et la criminalité organisée (3^{ème} moyen), qui pourrait détourner les armes qui lui sont livrées vers d'autres pays (4^{ème} moyen), de sorte que l'exportation d'armes vers ce pays heurte les objectifs que la première requérante s'est donné pour tâche de défendre; que l'objet social de la première requérante ne se limite pas au respect des droits de l'homme en Belgique et s'inscrit dans un réseau de coopération internationale; que cet objet l'habilite à intervenir auprès des autorités, notamment en poursuivant l'annulation de décisions qui sont susceptibles de porter atteinte, hors du territoire, à des droits fondamentaux; que cet objet social est par ailleurs limité à la défense des valeurs énumérées à l'article 3 des statuts et ne recouvre pas toute illégalité, de sorte que le présent recours ne s'identifie pas à un recours populaire; que le recours est recevable dans le chef de la première requérante;

Considérant que la recevabilité du recours est contestée dans le chef de la seconde requérante au motif que selon l'article 23 de ses statuts, «les actes qui engagent l'association, autres que de gestion journalière, sont signés conjointement, à moins d'une délégation spéciale, par le président et un administrateur, lesquels n'auront pas à justifier de leurs pouvoirs à l'égard des tiers», et que la décision d'ester a été signée du seul président de l'association;

Considérant que selon l'article 22 des statuts de la seconde requérante, «les actions judiciaires, tant en demandant qu'en défendant, sont intentées ou soutenues au nom de l'association par le Conseil d'administration, représenté par le président ou par l'administrateur désigné à cet effet, chacun pouvant agir individuellement»; qu'en annexe de la requête figure un document signé du président, et qui se présente comme un extrait du procès-verbal de la réunion au cours de laquelle l'introduction du recours a été décidée; que l'action a été régulièrement introduite par la seconde requérante;

Considérant d'office que l'article 3 des statuts de la seconde requérante définit son objet social dans les termes suivants:

« L'association est une coordination d'organisations progressistes. Elle a pour but la sensibilisation de l'opinion publique, des organisations de jeunesse et des organisations d'éducation permanente afin de les mobiliser contre la guerre, pour la sécurité et la coopération internationale, la libération et le développement des peuples, pour la démocratie, contre les exclusions et les inégalités. L'association milite pour des rapports Nord-Sud plus équitables.

L'association promeut, au sein de la Communauté française de Belgique et de l'Union européenne, l'action en faveur de ces objectifs. Elle favorise la coopération entre organismes poursuivant les mêmes objectifs au sein de la Communauté française de Belgique et de l'Union européenne.

En vue de la réalisation de ses objectifs, l'association offre ses services aux organisations, aux mouvements et comités de paix de la Communauté française de Belgique et de leurs coordinations, ainsi que de toute organisation dont l'objet est compatible avec les objectifs des présents statuts.

Elle peut exercer toutes activités se rapportant directement ou indirectement à son objet. Elle peut notamment coopérer avec d'autres associations ayant un objet similaire»;

Considérant que cet objet social consiste essentiellement à organiser des actions ayant pour but d'influencer l'opinion publique de la Communauté française de Belgique et de l'Union européenne dans le sens que la seconde requérante souhaite; qu'il n'entre pas dans cet objet d'agir en vue de s'opposer à la livraison d'armes à un pays tiers; qu'à défaut de se rattacher à l'objet social de la seconde requérante, le recours est irrecevable dans son chef;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 33, 39 et 122 de la Constitution, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et la violation du principe général de droit selon lequel la compétence de l'Exécutif est limitée aux affaires courantes en cas de dissolution des parlements nationaux, communautaires ou régionaux,

en ce que l'acte attaqué a été adopté le 8 juin 2009 ou peu de temps après;
alors que les élections régionales ont eu lieu le 7 juin 2009;

Considérant que la dernière séance du parlement wallon au cours de la session 2008-2009 a eu lieu le 15 mai 2009; que des élections régionales on eu lieu le 7 juin; que dès le lendemain, des négociations ont commencé en vue de la formation d'un nouveau gouvernement; que les décisions attaquées ont été prises le 8 juin; que la première réunion du parlement nouvellement élu a eu lieu le 23 juin; que ce jour-là, le gouvernement a présenté sa démission, par un courrier adressé au parlement, dont la présidente a donné connaissance à l'assemblée le jour même (*Parlement wallon, C.R.I. N° 1 (SE 2009), p. 18*);

Considérant qu'aux termes de l'article 70 le loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, «le gouvernement de même que chacun de ses membres est responsable devant le parlement»; que selon l'article 73, alinéa 2, de la même loi, «tant qu'il n'a pas été remplacé, le gouvernement démissionnaire expédie les affaires courantes»;

Considérant que si le gouvernement wallon n'a démissionné que le 23 juin 2009 et si sa compétence n'a été formellement limitée aux affaires courantes que ce jour-là, en application de l'article 73, il n'en reste pas moins qu'aucun contrôle parlementaire ne pouvait s'exercer sur son activité pendant la période où le parlement n'était pas en mesure de se réunir; que s'il n'existe pas d'acte formel de dissolution du parlement dans le droit des communautés et des régions, il est hors de doute qu'une

assemblée ne peut plus se réunir après qu'ont eu lieu les élections destinées à la renouveler; que le gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses pouvoirs pendant la période au cours de laquelle il est privé de sa base parlementaire et échappe au contrôle de l'assemblée élue; que ce gouvernement, à l'instar d'un gouvernement démissionnaire, peut uniquement expédier les affaires courantes, notion qui recouvre trois catégories d'affaires, à savoir les affaires de gestion journalière, les affaires d'intérêt plus qu'ordinaire, encore que ne concernant pas des «affaires de gouvernement», et les affaires urgentes;

Considérant que, par la difficulté qu'a connue leur élaboration et par leur impact politique notoire souligné à l'audience, les actes attaqués ne relèvent pas de la routine ou de la gestion journalière de la Région;

Considérant qu'il n'est pas allégué que les décisions attaquées présenteraient une urgence telle qu'elles auraient dû être prises avant la mise en place d'un nouveau gouvernement jouissant de la confiance du parlement;

Considérant que les décisions attaquées font suite à une demande introduite 11 mois plus tôt, et ont été prises au terme d'une procédure qui a requis de multiples consultations; qu'en particulier, la commission d'avis sur les licences d'exportation a été saisie trois fois du dossier et a fini par se partager par moitié, sans pouvoir formuler d'avis; que la partie adverse reconnaît à l'audience que les décisions du type de celles qui sont attaquées posent des questions d'appréciation politiques délicates; que c'est précisément à propos de ce genre de décisions que le contrôle politique a le plus de raisons d'être; que les décisions attaquées apparaissent non seulement comme des affaires d'intérêt plus qu'ordinaire, mais aussi comme des «affaires de gouvernement» dans lesquelles le pouvoir politique est amené à trancher entre des intérêts économiques considérables d'une part et des principes éthiques d'autre part; qu'en l'absence d'une urgence particulière, les décisions qui tranchent un tel débat ne peuvent être regardées comme relevant des affaires courantes et à ce titre susceptibles d'être valablement adoptées par un gouvernement en l'absence de contrôle parlementaire; que le moyen est sérieux;

Considérant que la première requérante soutient que l'exécution immédiate des actes attaqués risque de causer un préjudice grave difficilement réparable au sujet duquel, renvoyant aux développements de son intérêt à agir et des deuxième, troisième et quatrième moyens, elle indique que les actes attaqués risquent d'avoir des conséquences irréversibles, étant :

- la violation des droits et libertés fondamentales d'individus,

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

- un risque de détournement des armes vers des pays en conflit ou en crise où les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire sont massives;

Considérant que le préjudice qu'invoque la requérante ne lui est pas propre, mais qu'il atteint, à l'état de risque, des populations étrangères dont elle défend les intérêts collectifs; que le préjudice grave difficilement réparable que l'exécution immédiate d'un acte attaqué doit risquer de causer pour que la suspension puisse être ordonnée par le Conseil d'Etat ne doit pas nécessairement être causé exclusivement à la requérante; que le préjudice allégué peut être pris en considération;

Considérant qu'au moment où le Conseil d'Etat statue, une partie des armes visées par les licences d'exportation attaquées ont été livrées; qu'une autre partie reste à livrer, de sorte que le préjudice grave difficilement réparable allégué n'est pas entièrement réalisé;

Considérant que la circonstance qu'une partie des armes qui restent à livrer sont des armes d'apparat destinées non à tirer, mais à être exhibées au cours de cérémonies, n'empêche pas qu'elles puissent aussi être utilisées dans leur fonction première; que pour le destinataire d'un projectile, il importe peu qu'il ait été tiré avec une arme de luxe ou une arme standard; que le fait qu'une autre partie de ces armes soit qualifiées tantôt de «non létales», tantôt de «à létalité réduite» n'empêche pas qu'elles soient des engins utilisables pour une répression; que dans le chef des personnes contre lesquelles ces armes pourraient être utilisées en violation de leurs droits fondamentaux, ce préjudice est, de par leur seule nature d'armes, d'une gravité extrême; que s'il est vrai que ces armes pourraient aussi servir à la protection de convois qui acheminent de l'aide humanitaire vers la région du Darfour, aucune certitude n'existe quant à l'emploi que son destinataire en fera effectivement; que la possibilité qu'elles servent à commettre des violations de droits fondamentaux existe au moins à l'état de risque; que ce risque suffit à justifier la suspension de l'exécution des actes attaqués;

Considérant que les conditions requises pour que le Conseil d'Etat puisse suspendre l'exécution de l'acte attaqué sont remplies; qu'à défaut de pouvoir identifier avec certitude les licences qui ont déjà reçu exécution, il s'indique de suspendre les cinq licences d'armes délivrées le 8 juin 2009 à la FN Herstal, quand bien même la suspension serait devenue sans objet pour certaines d'entre elles;

Considérant qu'étant donné que les livraisons autorisées par les actes attaqués pourraient avoir lieu à tout moment, il y a lieu d'ordonner l'exécution immédiate du présent arrêt et sa notification par télécopieur aux parties et à la FN Herstal;

D E C I D E :

Article 1er.

Est ordonnée la suspension de l'exécution des cinq licences d'exportation d'armes délivrées le 8 juin 2009 à la société FN Herstal en vue de la livraison d'armes à la Libye.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Le présent arrêt sera notifié par télécopie aux parties et à la FN Herstal.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre des référés, le vingt-neuf octobre deux mille neuf par :

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

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA.

M. LEROY.