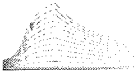


Copie

Délivrée à: me. LETELLIER Vincent

art. 792 C.J.

Exempt du droit de greffe - art. 280,2° C.Enr.



72

Expédition

Numéro du répertoire <b>2026 / 1349</b>
Date du prononcé <b>16 mars 2026</b>
Numéro du rôle <b>2025/KR/63</b>

Délivrée à	Délivrée à	Délivrée à
le € CIV	le € CIV	le € CIV

Enregistrable

Non enregistrable

Réouverture des débats (art. 775 du Code judiciaire)

# Cour d'appel de Bruxelles

## Arrêt interlocutoire

1<sup>ère</sup> chambre F  
affaires civiles

Présenté le
Non enregistrable

En cause de :

ASSOCIATION BELGO-PALESTINIENNE asbl, BCE 0416.065.662, dont le siège est établi à 1030 SCHAERBEEK, rue des Palais, 154 ;

COORDINATION NATIONALE D'ACTION POUR LA PAIX ET LA DEMOCRATIE (CNAPD) asbl, BCE 0467.256.918, dont le siège est établi à 1000 BRUXELLES, rue de l'Eclipse, 6 ;

 Mahmoud, 



 Hamada, 

Appelants,

Représentés par Maître LETELLIER Vincent, avocat à 1000 BRUXELLES, rue Saint-Quentin, 3, bte 3.

Contre :

L'ETAT BELGE, BCE 0308.357.951, représenté par son Premier Ministre, dont les bureaux sont établis à 1000 BRUXELLES, rue de la Loi, 16 ;

Intimé,

Représenté par Maître SOHIER Jérôme, avocat à 1170 WATERMAEL-BOITSFORT, chaussée de La Hulpe, 181, bte 24.

\*\*\*

Vu les pièces de la procédure et notamment :

- l'ordonnance du 24 septembre 2025 du président du tribunal de première instance francophone de Bruxelles, siégeant en référé, non signifiée ;
- la requête d'appel du 27 octobre 2025 ;
- les conclusions du 13 janvier 2026 et la note d'audience du 9 février 2026 des appelants ;
- les conclusions du 3 février 2026 de l'Etat belge ;
- les dossiers des parties.

Entendu les conseils des parties à l'audience publique du 9 février 2026 à laquelle la cause a été prise en délibéré.

## I. OBJET DU LITIGE

1. L'asbl « Association belgo palestinienne », première appelante, a pour but « *de susciter un large soutien à la cause du peuple palestinien par la diffusion de l'information et par tout autre moyen adéquat ; de susciter un large soutien au droit à l'autodétermination du peuple palestinien ; de faire connaître l'art, la culture, l'histoire et tous les aspects de la vie du peuple palestinien* » (article 3 des statuts tel que modifié en 2008).

2. L'article 3 des statuts de l'asbl « Coordination Nationale d'Action pour la Paix et la Démocratie », deuxième appelante, dispose : « *§1 L'association est une coordination d'organisations progressistes. Elle a pour objet (...) la lutte pour la paix et la promotion de la démocratie, contre la guerre, pour la sécurité et la coopération internationale, la libération et le développement des peuples, pour une résolution non-violente des conflits, pour un contrôle accru de la circulation de toutes les armes en vue d'un désarmement global (...)* ».

3. Messieurs KULLAB et ALNAJJAR, troisième et quatrième appelants, exposent qu'ils sont palestiniens, qu'ils sont arrivés en Belgique respectivement « avant le 7 octobre 2023 » et le 8 juillet 2024, qu'ils ont demandé l'asile et que « *leur situation personnelle est directement liée à la situation qui prévaut dans le territoire palestinien occupé et en particulier dans la bande de Gaza dont ils sont originaires et où ils vivaient avec leur famille jusqu'à leur arrivée en Belgique afin d'y solliciter l'asile* » (conclusions, p. 112).

4. Les appelants demandent à la cour, statuant en référé, d'ordonner des mesures contraignant l'Etat belge, sous peine d'astreinte, « *à respecter ses obligations internationales face au (risque de) génocide dans la bande de Gaza et aux violations continues du droit international humanitaire et du droit international, tant dans la bande de Gaza qu'en Cisjordanie occupée* ».

## II. CADRE JURIDIQUE

5. L'article 1<sup>er</sup> de la Convention du 9 décembre 1948 « pour la prévention et la répression du crime de génocide » (ci-après la convention sur le génocide), signée par la Belgique et approuvée par le législateur en 1951, dispose : « *Les Parties contractantes confirment que le génocide, qu'il soit commis en temps de paix ou en temps de guerre, est un crime du droit des gens, qu'elles s'engagent à prévenir et à punir* ».

*Prima facie*, cette disposition impose aux Etats parties l'obligation de prévenir la commission du crime de génocide lorsqu'ils ont dû normalement avoir connaissance d'un risque sérieux de commission de génocide et donc de mettre en œuvre tous les moyens qui sont raisonnablement à leur disposition en vue d'empêcher, dans la mesure du possible, un génocide (C.I.J., arrêt du 26 février 2007, Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro : « 430. (...) il est clair que l'obligation dont il s'agit est une obligation de comportement et non de résultat, en ce sens que l'on ne saurait imposer à un Etat quelconque l'obligation de parvenir à empêcher, quelles que soient les circonstances, la commission d'un génocide : l'obligation qui s'impose aux Etats parties est plutôt celle de mettre en œuvre tous les moyens qui sont raisonnablement à leur disposition en vue d'empêcher, dans la mesure du possible, le génocide. La responsabilité d'un Etat ne saurait être engagée pour la seule raison que le résultat recherché n'a pas été atteint; elle l'est, en revanche, si l'Etat a manqué manifestement de mettre en œuvre les mesures de prévention du génocide qui étaient à sa portée, et qui auraient pu contribuer à l'empêcher. (...) 431. (...) la responsabilité d'un Etat pour violation de l'obligation de prévenir le génocide n'est susceptible d'être retenue que si un génocide a effectivement été commis. (...) Cela ne signifie évidemment pas que l'obligation de prévenir le génocide ne prend naissance qu'au moment où le génocide commence à être perpétré, ce qui serait absurde, puisqu'une telle obligation a précisément pour objet d'empêcher, ou de tenter d'empêcher, la survenance d'un tel acte. En réalité, l'obligation de prévention et le devoir d'agir qui en est le corollaire prennent naissance, pour un Etat, au moment où celui-ci a connaissance, ou devrait normalement avoir connaissance, de l'existence d'un risque sérieux de commission d'un génocide ».

6. Les Conventions de Genève de 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, et leurs protocoles additionnels de 1977, signés par la Belgique et approuvés par le législateur respectivement en 1952 et en 1986, énoncent « *les règles qui peuvent être considérées comme formant le noyau dur du droit international humanitaire contemporain* » (C. DEPREZ et

L. MONACO, Droit international humanitaire, 1<sup>ère</sup> édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2025, p. 24).

L'article 1<sup>er</sup> commun aux Conventions de Genève dispose que « *Les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter la présente Convention en toutes circonstances* ».

*Prima facie*, cette disposition oblige les Etats parties à entreprendre ce qui est raisonnablement en leur pouvoir pour empêcher et faire cesser les violations du droit international humanitaire (C.I.J., ordonnance du 30 avril 2024, Nicaragua c. l'Allemagne : « 23. (...) Il résulte de cette disposition l'obligation de chaque État partie à ces conventions, « qu'il soit partie ou non à un conflit déterminé, de faire respecter les prescriptions des instruments concernés » (Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 199-200, par. 158). Une telle obligation ne découle pas seulement des conventions elles-mêmes, mais des principes généraux du droit humanitaire dont les conventions ne sont que l'expression concrète » (Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique), fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 114, par. 220). »).

7. *Prima facie*, selon la cour, l'article 1<sup>er</sup> de la convention sur le génocide et l'article 1<sup>er</sup> commun aux Conventions de Genève de 1949, qui obligent les Etats parties à faire respecter ces conventions ont un effet direct en droit interne, défini comme l'aptitude d'une disposition à être invoquée devant un juge judiciaire, en ce que, lorsque la violation de ces dispositions est alléguée, le juge est tenu d'apprécier de manière marginale (*voir infra*), si face à un risque sérieux de génocide et à des violations graves des Conventions de Genève de 1949 par un Etat partie, l'Etat belge a agi dans les limites fixées par la loi et comme une autorité normalement prudente et compétente placée dans les mêmes circonstances.

8. L'Accord euro-méditerranéen du 20 novembre 1995, conclu pour une durée illimitée, remplaçant à la date de son entrée en vigueur (le 1<sup>er</sup> juin 2000) l'accord signé le 11 mai 1975, applicable au territoire d'Israël (article 83 de l'accord) énonce dans son préambule « *Considérant l'importance que les parties attachent au principe de la liberté économique et aux principes de la charte des Nations unies, en particulier le respect des droits de l'homme et de la démocratie, qui constituent le fondement même de l'association* » et dispose dans son article 2 que « *Les relations entre les parties, de même que toutes les dispositions du présent accord, se fondent sur le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques, qui inspirent leurs politiques internes et internationales et qui constituent un élément essentiel du présent accord* ».

9. La Position Commune 2008/944/PESC du Conseil de l'UE du 8 décembre 2008 « définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires », telles que modifiées par la Position Commune 2025/779/PESC du Conseil de l'UE du 14 avril 2025 (ci-après la Position Commune 2008/944/PESC du Conseil de l'UE du 8 décembre 2008) énonce dans son préambule « (...) (4) *Les États membres sont déterminés à empêcher les exportations de technologie et d'équipements militaires qui pourraient être utilisés à des fins de répression interne ou d'agression internationale, ou contribuer à l'instabilité régionale* » et dispose :

« (...) »

*Article premier*

1. *Chaque État membre évalue, cas par cas, eu égard aux critères de l'article 2, les demandes d'autorisation d'exportation qui lui sont adressées pour des équipements figurant sur la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne visée à l'article 12.*

2. (...)

*Article 2 Critères*

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 internationales.*

(...)

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: (...)*

- *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.*

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

*Les États membres refusent l'autorisation d'exportation de technologie ou d'équipements militaires susceptibles de provoquer ou de prolonger des conflits armés ou d'aggraver des tensions ou des conflits existants dans le pays de destination finale.*

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: (...)*

5. *Cinquième critère: (..)*

*(...)*

*Article 3*

*La présente position commune ne porte pas atteinte au droit des États membres de mener une politique nationale plus restrictive.*

*Article 4*

1. *Les États membres diffusent des précisions sur les autorisations d'exportation qui ont été refusées conformément aux critères de la présente position commune, en indiquant les motifs du refus. Avant qu'un État membre n'accorde une autorisation pour une transaction globalement identique à celle qui a été refusée par un ou plusieurs autres États membres au cours des trois dernières années, il consulte ce ou ces derniers au préalable. Si, après consultation, l'État membre décide néanmoins d'accorder une autorisation, il en informe l'État membre ou les États membres ayant refusé l'exportation, en fournissant une argumentation détaillée.*

2. *La décision de procéder au transfert ou de refuser le transfert de technologie ou d'équipements militaires est laissée à l'appréciation nationale de chaque État membre. Par refus d'autorisation, on entend le refus par un État membre d'autoriser la vente ou l'exportation effective de la technologie ou des équipements militaires concernés, faute de quoi une vente serait normalement intervenue ou le contrat correspondant aurait été conclu. À cette fin, les refus susceptibles d'être notifiés peuvent, selon les procédures nationales, comprendre le refus d'autoriser que des négociations soient entamées ou une réponse négative à une enquête officielle préalable concernant une commande particulière.*

3. *Les États membres préservent le caractère confidentiel de ces refus et consultations et ne cherchent pas à en tirer des avantages commerciaux.*

*(...)*

*Article 6*

*Sans préjudice du règlement (UE) 2021/821 du Parlement européen et du Conseil, les critères énoncés à l'article 2 de la présente position commune et la procédure de consultation prévue à l'article 4 de la présente position commune s'appliquent également aux États membres en ce qui concerne les biens et technologies à double usage énumérés à l'annexe I du règlement (UE)*

2021/821 lorsqu'il existe des raisons valables de penser que ce seront les forces armées ou les forces de sécurité intérieure ou des entités similaires du pays concerné qui constitueront l'utilisateur final de ces biens et technologies. Les références faites dans la présente position commune à la technologie ou aux équipements militaires sont réputées viser également ces biens et technologies. (...) ».

10. L'article 6.3 du Traité des Nations unies « sur le commerce des armes » du 2 avril 2013, signé par la Belgique et approuvé par le législateur le 3 juin 2014, dispose :

*« 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 s'il a connaissance, lors de l'autorisation, 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 ».*

*Prima facie*, cette interdiction formulée de manière précise a un effet direct en droit interne.

11. Le Règlement 2021/821 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 « instituant un régime de l'UE de contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts en ce qui concerne les biens à double usage » en vigueur le 9 septembre 2021 (ci-après le Règlement UE 2021/821) énonce dans son préambule :

*« considérant ce qui suit:*

*(1) (...)*

*(2) Le présent règlement vise à garantir que, dans le domaine des biens à double usage, l'Union et ses États membres prennent en considération tous les éléments pertinents. Parmi ces éléments pertinents figurent les obligations et engagements internationaux, les obligations découlant des sanctions y afférentes, les considérations de politique étrangère et de sécurité nationale, y compris celles qui s'inscrivent dans le cadre de la position commune 2008/944/PESC du Conseil, comme les droits de l'homme et les considérations relatives à l'utilisation finale prévue et au risque de détournement. Par le biais du présent règlement, l'Union démontre qu'elle est déterminée à maintenir, au travers de ce texte, de solides exigences légales en ce qui concerne les biens à double usage, ainsi qu'à renforcer l'échange d'informations pertinentes et à mettre en place une transparence accrue. En ce qui concerne les biens de cybersurveillance, les autorités compétentes des États membres devraient tenir compte en particulier du risque qu'ils soient utilisés à des fins de répression interne ou dans le cadre de la commission de violations graves des droits de l'homme ou du droit humanitaire.*

*(3) (...)*

(...) ».

L'article 2 de ce règlement définit les biens à double usage comme « *les produits, y compris les logiciels et les technologies, susceptibles d'avoir une utilisation tant civile que militaire ; ils incluent les biens susceptibles d'être utilisés aux fins de la conception, de la mise au point, de la fabrication ou de l'utilisation d'armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou de leurs vecteurs, y compris tous les biens qui peuvent à la fois être utilisés à des fins non explosives et intervenir de quelque manière que ce soit dans la fabrication d'armes nucléaires ou d'autres dispositifs nucléaires explosifs* ».

### III. CADRE FACTUEL

12. La Cour internationale de Justice a jugé à plusieurs reprises, à la requête de l'Etat d'Afrique du sud, que, s'agissant de la situation dans la bande de Gaza après le 7 octobre 2023, l'Etat d'Israël, doit conformément aux obligations lui incombant au titre de la convention sur le génocide, prendre les mesures qu'elle énonce, notamment :

- ordonnance du 26 janvier 2024 : « (...) *toutes les mesures en son pouvoir pour prévenir la commission, à l'encontre des Palestiniens de Gaza, de tout acte entrant dans le champ d'application de l'article II de la convention, en particulier les actes suivants :*
  - a) *meurtre de membres du groupe ;*
  - b) *atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe ;*
  - c) *soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle ; et*
  - d) *mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe » ;*
  
- ordonnance du 28 mars 2024 : « *au vu de la dégradation des conditions de vie auxquelles sont soumis les Palestiniens de Gaza, en particulier de la propagation de la famine et de l'inanition (...)*  
*toutes les mesures nécessaires et effectives pour veiller sans délai, en étroite coopération avec l'Organisation des Nations Unies, à ce que soit assurée, sans restriction et à grande échelle, la fourniture par toutes les parties intéressées des services de base et de l'aide humanitaire requis de toute urgence, notamment la nourriture, l'eau, l'électricité, le combustible, les abris, les vêtements, les produits et installations d'hygiène et d'assainissement, ainsi que le matériel et les soins médicaux, aux Palestiniens de l'ensemble de la bande de Gaza, en particulier en accroissant la capacité et le nombre des points de passage terrestres et en maintenant ceux-ci ouverts aussi longtemps que nécessaire. (...)*

*Veiller, avec effet immédiat, à ce que son armée ne commette pas d'actes constituant une violation de l'un quelconque des droits des Palestiniens de Gaza en tant que groupe protégé en vertu de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, y compris en empêchant, d'une quelconque façon, la livraison d'aide humanitaire requise de toute urgence ; (...) » ;*

- ordonnance du 24 mai 2024 : « *au vu de la dégradation des conditions d'existence auxquels sont soumis les civils dans le gouvernorat de Rafah (...) Arrêter immédiatement son offensive militaire, et toute autre action menée dans le gouvernorat de Rafah, qui serait susceptible de soumettre le groupe des Palestiniens de Gaza à des conditions d'existence capables d'entraîner sa destruction physique totale ou partielle ; (...)*».

13. Dans une ordonnance du 30 avril 2024 (*Nicaragua c. l'Allemagne*), « (...) 22. La Cour (internationale de Justice) rappelle que, dans son ordonnance du 26 janvier 2024, elle a noté que l'opération militaire conduite par Israël à la suite de l'attaque du 7 octobre 2023 avait fait "de très nombreux morts et blessés et causé la destruction massive d'habitations, le déplacement forcé de l'écrasante majorité de la population et des dommages considérables aux infrastructures civiles" (...). Elle reste en outre profondément préoccupée par les conditions désastreuses dans lesquelles vivent les Palestiniens de la bande de Gaza, en particulier au vu de la privation prolongée et généralisée de nourriture et d'autres produits de première nécessité à laquelle ceux-ci sont soumis, ainsi qu'elle l'a constaté dans son ordonnance du 28 mars 2024 (...).

23. La Cour rappelle que, en vertu de l'article premier commun aux conventions de Genève, tous les États parties ont l'obligation de "respecter et [de] faire respecter" ces conventions "en toutes circonstances". Il résulte de cette disposition l'obligation de chaque Etat partie à ces conventions, "qu'il soit partie ou non à un conflit déterminé, de faire respecter les prescriptions des instruments concernés" (*Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 199-200, par. 158*). Une telle obligation "ne découle pas seulement des conventions elles-mêmes, mais des principes généraux du droit humanitaire dont les conventions ne sont que l'expression concrète" (*Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique), fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 114, par. 220*). S'agissant de la convention sur le génocide, la Cour a eu l'occasion de relever que l'obligation de prévenir la commission du crime de génocide, en application de l'article premier, exige des Etats parties qui avaient connaissance, ou auraient dû normalement avoir connaissance, de l'existence d'un risque sérieux de commission d'actes de génocide, qu'ils mettent en œuvre tous les moyens qui sont raisonnablement à leur disposition en vue d'empêcher, dans la mesure du possible, le génocide (*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-*

*Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro*), arrêt, C.I.J. Recueil 2007 (I), p. 221-222, par. 430-431). En outre, les Etats parties sont tenus par la convention sur le génocide de ne commettre aucun des autres actes énumérés à l'article III (*ibid.*, p. 114, par. 168).

24. De surcroît, la Cour estime particulièrement important de rappeler à tous les Etats les obligations internationales qui leur incombent en ce qui concerne le transfert d'armes à des parties à un conflit armé, afin d'éviter le risque que ces armes soient utilisées pour commettre des violations des conventions susmentionnées. Toutes ces obligations incombent à l'Allemagne en tant qu'Etat partie auxdites conventions lorsqu'elle fournit des armes à Israël. ».

14. Le 23 mai 2025, l'Etat belge invite les autorités régionales « afin de faire le point sur la situation en matière d'exportation d'armes vers Israël et le Territoire palestinien occupé, notamment en matière de transit via la Belgique ».

15. Le 7 juillet 2025, le conseil des appelants adresse une mise en demeure circonstanciée à l'Etat belge. Il écrit notamment :

*« Concerne : Droit pour Gaza – recht voor Gaza/Etat belge*

*Mise en demeure – manquements aux obligations internationales de la Belgique*

*(... )*

*B. Justification de la demande : bref rappel des obligations internationales de la Belgique dans le contexte de la guerre menée par Israël dans la bande de Gaza, du génocide en cours ainsi qu'en raison de l'illégalité de l'occupation du territoire palestinien*

*(...)*

*C. Objet de la mise en demeure*

28. De tout ce qui précède, il résulte que la Belgique, son Gouvernement et donc ses membres à titre individuel et personnel pour ce qui concernent leurs compétences et prérogatives, sont juridiquement tenus :

- *de faire tout ce qui est raisonnablement en leur pouvoir afin de faire respecter les Conventions de Genève de 1949 et le droit international humanitaire, en toute circonstance, par l'État d'Israël dans la bande de Gaza et en Cisjordanie ;*
- *de prendre toutes les mesures possibles pour prévenir, si ce n'est faire cesser, le génocide dans la bande de Gaza conformément aux obligations des États parties à la Convention des Nations Unies du 9 décembre 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide ;*
- *d'adopter les mesures qui s'imposent pour amener l'État d'Israël à mettre fin à l'occupation illégale du Territoire palestinien, en ce compris la Cisjordanie et Jérusalem-Est, notamment en respectant l'avis de la Cour internationale de Justice du 19 juillet 2024*

*concernant les « conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est ».*

*Pourtant, le constat s'impose de ce que la Belgique s'abstient fautivement d'adopter la moindre mesure répondant à ses obligations et même qu'elle continue par certaines de ses actions à encourager ou à tout le moins tolérer les violations systémiques du droit international, du droit international humanitaire, du droit de la guerre par l'État d'Israël ainsi le génocide actuellement en cours à Gaza.*

*29. La demande s'inscrit par ailleurs dans le contexte de l'adoption, ce 12 juin 2025, de la résolution de l'assemblée générale des Nations Unies appelant à un cessez-le-feu immédiat à Gaza et à ce que les États appliquent le principe de responsabilité en adoptant individuellement et collectivement toutes les mesures nécessaires pour garantir qu'Israël s'acquitte de ses obligations.*

*A ce titre, mes clients vous mettent en demeure (...) de mettre fin à toute collaboration active ou passive, ainsi qu'à toute tolérance quelconque à l'égard de la politique de l'État d'Israël et notamment (...) de: (suit l'énoncé de mesures, notamment celles demandées en référé) ».*

16. Le 22 juillet 2025, les appelants citent l'Etat belge devant le président du tribunal de première instance francophone de Bruxelles, siégeant en référé (voir *infra*).

17. Le 8 août 2025, l'Etat belge transmet pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat un projet d'arrêté royal « portant interdiction de l'utilisation de l'espace aérien national, pour le transport d'armes et de matériel militaire depuis la Belgique vers Israël et les territoires palestiniens et prohibant le survol de l'espace aérien belge par des aéronefs effectuant un tel transport ».

18. Dans un avis du 21 août 2025, la section de législation du Conseil d'Etat indique que (i) l'interdiction telle qu'elle est conçue par l'article 2 du projet, à savoir l'interdiction de l'utilisation de l'espace aérien national aux fins de transport d'armes et/ou de matériel militaire depuis la Belgique vers Israël ou les territoires palestiniens, excède la compétence de l'Etat fédéral et qu'il y a lieu de l'omettre, (ii) l'article 3 du projet édictant l'interdiction du survol du territoire national par un aéronef transportant des armes ou du matériel militaire traite une matière de la compétence de l'Etat fédéral.

19. Le 2 septembre 2025, le Conseil ministériel restreint de l'Etat belge délibère « du problème posé par la crise humanitaire au Moyen-Orient et les relations avec l'Etat d'Israël » et prévoit les « sanctions et mesures » suivantes :

« (...)

## 1. Unilatérales

- *Interdiction d'exportation et de transit des armes*

*Le gouvernement fédéral soutient l'extension de l'interdiction décidée lors de la consultation interfédérale de 2009 (i) au transit de tout type, en assurant la coordination entre les mesures à prendre aux niveaux fédéral et régional dans le respect de la répartition des compétences (loi spéciale du 12 août 2003) ; (ii) aux biens à double usage lorsque l'utilisateur final est militaire et (iii) à tous les biens militaires destinés à un usage par Israël, et pas seulement ceux destinés à l'armée israélienne. Le gouvernement fédéral plaide en faveur de celle-ci auprès des régions en vue d'obtenir une décision commune en ce sens. Le gouvernement fédéral plaide activement pour un embargo au niveau européen (armes et biens à double usage lorsque l'utilisateur final est militaire).*

- *Import*

*Conformément à l'avis rendu par la Cour internationale de justice le 19 juillet 2024 et à l'instar de l'Irlande et de la Slovénie, les ministres fédéraux de l'Économie et des Finances sont chargés d'élaborer, en collaboration avec le ministre des Affaires étrangères, un arrêté royal prévoyant une interdiction nationale d'importation des marchandises produites, exploités ou transformés dans les territoires occupés illégalement par Israël ; et de prévoir les contrôles nécessaires pour garantir le respect de l'interdiction d'importation.*

*(...)*

- *Survol*

*Le gouvernement fédéral charge le ministre des Affaires étrangères de refuser, aussi longtemps que la guerre se poursuit, les demandes de survol de notre espace aérien émanant des autorités israéliennes pour les vols militaires.*

*(...)*

## 2. Au niveau européen

*Moyennant naturellement le respect des procédures de décision intra-belges pertinentes, la Belgique votera au niveau européen pour l'adoption des mesures suivantes, requérant une majorité qualifiée :*

- *la suspension (complète) du volet commercial de l'accord d'association ;*
- *la suspension (complète) du volet recherche, innovation et coopération technologique de l'accord d'association, en ce compris de la participation d'Israël aux programmes de l'Union tels que Horizon Europe ;*
- *la suspension de l'Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products (ACAA, 2012) ;*
- *la suspension de la participation d'Israël à l'accord Open Skies ;*
- *la suspension de la coopération technique prévue par l'instrument Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI) – en ce compris au travers du*

*Technical Assistance and Information Exchange Instrument (TAIEX) mais excepté les financements profitant aux ONG israéliennes actives dans la défense des droits humains.*

*(...) Le gouvernement fédéral exprime son plein soutien à une décision, prise également au niveau européen, d'interdire l'importation de produits et de services provenant des colonies, et plaide activement en ce sens, afin d'être en conformité avec l'avis rendu par la Cour internationale de justice le 19 juillet 2024 (cf. lettre envoyée à ce sujet à la Haute Représentante (...)) ».*

20. Le 8 octobre 2025, l'Etat belge et les Régions concluent l'accord « sur la politique d'exportation d'armes vers Israël et le territoire palestinien occupé » suivant :

*« Une consultation avec les trois régions a été organisée (...), à propos de l'exportation et du transit d'armes et de produits et technologies à double usage vers Israël et le Territoire palestinien occupé.*

*Ce type de consultations est prévu dans l'accord de coopération de juillet 2007 entre l'État fédéral et les Régions, relatif à l'importation, l'exportation et le transit d'armes, de munitions et de matériel spécialement destinés à l'usage militaire ou aux forces de l'ordre et de technologies connexes, ainsi que d'articles et de technologies à double usage.*

*Lors de cette consultation, il a été convenu entre les parties:*

- de ne procurer aucune licence d'exportation d'armes qui renforcerait la capacité militaire des forces en présence ;*
- d'appliquer cette politique de refus au transit de tout type, en assurant la coordination entre les mesures à prendre aux niveaux fédéral et régional, dans le respect de la répartition des compétences (loi spéciale du 12 août 2003) ;*
- d'appliquer cette politique de refus aux biens à double usage (tels que définis dans le Règlement UE 2021/821 du 20 mai 2021), lorsque l'utilisateur final est militaire;*
- d'appliquer cette politique de refus (licence d'exportations et transit de tout type) à tous les biens militaires destinés à un usage par Israël, et pas seulement ceux destinés à l'armée israélienne ;*
- que la Belgique plaidera activement pour un embargo au niveau européen (armes et biens à double usage) lorsque l'utilisateur final est militaire.*

*Cet accord confirme et renforce celui conclu entre le Fédéral et les Régions le 09.02.2009 et participe à la mise en œuvre de la décision du Conseil des Ministres du gouvernement fédéral du 12 (lire 02).09.2025. ».*

21. Le 17 octobre 2025, l'Etat belge transmet pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat un projet d'arrêté royal « portant interdiction du survol de l'espace aérien national et prohibant le transit non douanier des aéronefs transportant du matériel militaire et des biens à double usage depuis la Belgique vers Israël et les territoires palestiniens », en

expliquant que « *La version actuelle du projet d'arrêté royal s'attache [...] à intégrer les modifications qu'appellent, d'une part, l'accord interfédéral du 8 octobre 2025 (inclusion des biens à double usage - articles 1, 4° et 4 nouveau) et, d'autre part, l'avis (du 21 août 2025 du Conseil d'Etat) (améliorations légistiques et inclusion, dans un nouvel article 3, des escales techniques des aéronefs (transit non douanier) dans le champ d'application du régime d'interdiction* ».

22. Selon l'avis du 22 octobre 2025 de la section de législation du Conseil d'Etat, qui se limite à examiner l'extension du champ d'application du projet aux biens à double usage :

« (...)

8. (...) *le règlement (UE) 2021/821 établit un régime encadrant l'autorisation des exportations des biens à double usage figurant dans son annexe I, ainsi que le transit des biens à double usage « non Union ».*

*Le dossier soumis à la section de législation n'aborde pas la manière dont les interdictions envisagées s'articulent avec le régime mentionné.*

*Sous réserve de l'examen limité que la section de législation a pu mener, compte tenu du délai imparti pour donner le présent avis, il y a lieu d'observer, s'agissant de la conformité au regard du règlement (UE) 2021/821 des interdictions visées aux articles 2 (survol du territoire national) et 3 (transit non douanier), dont l'article 4 étend l'application aux biens à double usage lorsque l'utilisateur final est militaire :*

a) *Pour ce qui concerne les biens à double usage « non Union » énumérés dans son annexe I:*

– *que l'article 7, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/821 ne prévoit la possibilité, dans le chef des États membres, d'interdire leur transit, tel que défini à l'article 2, point 11), de ce règlement, que « si ces biens sont ou peuvent être destinés, en tout ou partie, à l'un des usages visés à l'article 4, paragraphe 1 » ; il revient à l'auteur du projet de vérifier que le respect de cette condition est régulièrement établi ;*

– *que cette interdiction doit faire l'objet des procédures de notification, réexamen et de consultation prévues par l'article 16, paragraphes 3 et 5, du règlement (UE) 2021/821.*

b) *Pour ce qui concerne les biens à double usage ayant fait l'objet d'une autorisation d'exportation délivrée par un autre État membre :*

– *que l'article 21, paragraphe 3, du règlement (UE) 2021/821 permet à un État membre « pour une période ne dépassant pas les périodes visées au paragraphe 4, [de] suspendre la procédure d'exportation à partir de son territoire ou, au besoin, [d']empêcher d'une autre manière les biens à double usage couverts ou non par une autorisation d'exportation en bonne et due forme de quitter l'Union à partir de son territoire », pour autant que les conditions énumérées aux points a) et b) de cette disposition soient réunies, ce qu'il revient également à l'auteur du projet d'établir ;*

– que ces interdictions auraient une portée temporaire et conditionnée dans le cadre de l'accomplissement des procédures imposées par l'article 21, paragraphe 4, du règlement (UE) 2021/821.

9. Le projet sera réexaminé à la lumière de ces observations. C'est sous cette réserve que les observations particulières suivantes sont formulées. (...) ».

23. **Le 18 janvier 2026**, l'Etat belge adopte l'arrêté royal « portant interdiction du survol de l'espace aérien national et prohibant les escales techniques des aéronefs transportant du matériel militaire depuis la Belgique vers Israël et le Territoire palestinien occupé » (ci-après l'arrêté royal du 18 janvier 2026). Le matériel militaire est celui visé par la liste commune des équipements militaires couverts par la Position Commune 2008/944/PESC du Conseil de l'UE du 8 décembre 2008 telle que publiée en dernier lieu au Journal officiel de l'Union Européenne (article 1, 3° et 4° de l'arrêté).

L'Etat belge expose que « le Gouvernement a renoncé à inclure les biens à double usage dans (cet) arrêté, au vu de l'avis formulé par la section de législation, dès lors que les hypothèses de restriction de circulation prévues par le règlement européen applicable (n°2021/821) sont limitées à quelques rares situations, nécessitant de surcroît, des procédures de notification aux autres Etats membres, ce qui a paru inconciliable avec l'urgence des mesures à prendre » (conclusions, p. 17).

#### IV. ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE - DEMANDES FORMEES DEVANT LA COUR

24. Dans la citation du 22 juillet 2025, les appelants demandent au juge des référés de condamner l'Etat belge, « sous astreinte de 50.000 € par jour de retard et par mesure non exécutée dans le délai », à :

- première mesure :

« prendre dans les quinze jours de la signification de l'ordonnance à intervenir, toutes les mesures garantissant l'effectivité de l'interdiction pour tout transporteur acheminant des armes, des munitions du matériel connexe et des technologies, en ce compris du matériel ou produits à double usage, à destination finale d'Israël, d'utiliser le territoire belge en ce compris son espace aérien ; » ;

- deuxième mesure :

« adopter ou faire adopter par le parlement au besoin, dans les quinze jours de la signification de l'ordonnance à intervenir, toutes les mesures nécessaires pour rendre

*effective l'interdiction de tout échange commercial ou investissement qui aide au maintien de la situation illicite créée par Israël dans le Territoire occupé et à rendre effective dans le même délai l'interdiction de toute importation de produits ou denrées originaires des colonies illicites en Cisjordanie ; » ;*

- troisième mesure :

*« notifier, dans les huit jours de la signification de l'ordonnance à intervenir, son intention de dénoncer l'Accord euro-méditerranéen établissant une association entre l'Union européenne et ses Etat membres, d'une part, et l'Etat d'Israël, d'autre part, conformément à l'article 82, alinéa 2, de cet accord ; ».*

Dans leurs conclusions du 5 septembre 2025, les appelants demandent la condamnation de l'Etat belge à prendre ces trois mesures en modifiant et complétant la deuxième mesure comme suit :

*« adopter (...) les dispositions (i) permettant d'assurer l'effectivité de l'interdiction de tout échange commercial ou investissement qui aide au maintien de la situation illicite créée par Israël dans le Territoire occupé, notamment s'agissant des colonies de peuplement et du régime qui leur est associé, (ii) nécessaires pour que les nationaux et les sociétés et entités relevant de la juridiction belge, ainsi que leurs autorités, s'abstiennent de tout acte qui impliquerait la reconnaissance de la situation créée par la présence illicite d'Israël dans le Territoire palestinien occupé ou qui constituerait une aide ou une assistance au maintien de cette situation et (iii) garantissant qu'il soit mis fin à l'importation de tout produit provenant des colonies de peuplement israéliennes, et le cas échéant déposer un projet de loi en ce sens au Parlement ».*

Les appelants demandent au juge des référés, à titre subsidiaire pour la troisième mesure, de condamner l'Etat belge à *« notifier à l'Etat d'Israël qu'il suspend sur base de son article 79, les effets de l'Accord (euro-méditerranéen), pour ce qui le concerne, à titre de mesure d'urgence sur le constat manifeste que l'Etat d'Israël viole de manière systémique son engagement de respecter les droits de l'homme et les principes démocratiques alors que cet engagement constitue un élément essentiel de l'Accord conformément à son article 2 ».*

25. L'Etat belge demande au juge des référés de « rejeter la demande » et de condamner les appelants aux dépens de l'instance, liquidés dans son chef à 1.883,72 € (indemnité de procédure de base pour une demande non évaluable en argent).

26. Par l'ordonnance du 24 septembre 2025 dont appel, le juge des référés « rejette

*l'action (...) comme à tout le moins non fondée (ou, pour ce qui concerne la troisième demande dans son volet subsidiaire, comme sans objet) » et condamne les appelants *in solidum* aux dépens, liquidés dans le chef de l'Etat belge à 1.883,72 €, et à payer au SPF Finances le droit de mise au rôle de la citation (165 €).*

27. Les appelants demandent à la cour de réformer cette ordonnance et réitèrent leur demande originaire avec deux modifications :

- première mesure : « (...) *à destination finale des forces militaires, des services de police, de maintien de l'ordre et de sécurité d'Israël* » ;
- deuxième mesure : « (...) (iii) (...) *veiller à ce qu'un projet ou une proposition de loi en ce sens soit mis au vote au Parlement* ».

A titre subsidiaire, les appelants limitent les effets dans le temps des mesures sollicitées et en ce qui concerne la troisième mesure, demandent à la cour de, avant dire droit, poser deux questions préjudicielles à la Cour de Justice de l'Union européenne (ci-après la CJUE).

A l'audience du 9 février 2026, tenant compte de l'adoption de l'arrêté royal du 18 janvier 2026, les appelants déposent une note d'audience complétant le dispositif de leurs conclusions pour demander à la cour de poser deux questions préjudicielles à la CJUE concernant le régime des autorisations des exportations des biens à double usage établi par le Règlement UE 2021/821.

28. L'Etat belge conclut au non-fondement de l'appel. Il ne conteste pas la qualité et l'intérêt à agir au sens de l'article 17 du Code judiciaire des appelants.

29. Chaque partie réclame la condamnation de l'autre aux dépens des deux instances.

## V. DISCUSSION – DECISION DE LA COUR

### V.1. La procédure en référé – conditions

30. L'article 584, alinéa 1, du Code judiciaire dispose que « *Le président du tribunal de première instance statue au provisoire dans les cas dont il reconnaît l'urgence, en toutes matières, sauf celles que la loi soustrait au pouvoir judiciaire* ».

Le juge des référés peut, dans la sphère limitée de l'urgence et du provisoire, faire toute

injonction appropriée et imposer ou interdire certains actes lorsqu'il constate qu'un droit subjectif est menacé. Le caractère provisoire de la mesure implique uniquement que la décision du juge des référés n'empêche pas les parties d'agir au fond et ne lie pas le juge du fond. Le fait que la décision du juge des référés a des effets définitifs ou irréversibles n'a, sous l'angle du provisoire, aucune incidence.

31. L'urgence est à la fois une condition de la compétence d'attribution du juge des référés et un élément constituant le fondement de la demande (G. De LEVAL, « La juridiction des référés. Compétence et procédure » in de Leval, G. (dir.), Droit judiciaire, Tome 2, Volume 1, 2<sup>ème</sup> édition, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 203 et suiv. ; Droit du procès civil, volume 3, « Le référé (ou le provisoire dans les formes de l'urgence) », sous la direction scientifique de J. ENGLEBERT et X. TATON, Anthemis, 2022, pp. 25 et suiv.).

32. En l'espèce, l'urgence a été invoquée dans la citation. Par conséquent, la demande des appelants est recevable.

33. Quant au fond, il y a urgence au sens de l'article 584 , alinéa 1, du Code judiciaire dès que la crainte d'un préjudice d'une certaine gravité, voire d'inconvénients sérieux, rend une décision immédiate souhaitable. L'urgence est une question de fait qui doit être appréciée dans les circonstances propres à la cause. Le demandeur ne doit pas avoir lui-même, par son comportement, créé l'urgence alléguée. Il n'est dès lors pas admis à agir en référé, notamment, lorsqu'il a trop tardé à agir alors qu'il avait la possibilité d'introduire la procédure au fond et que le litige aurait pu être résolu en temps utile dans le cadre de la procédure ordinaire, sous réserve néanmoins de l'aggravation récente de la situation existante en raison de faits nouveaux ou sous le seul effet de la durée (G. De LEVAL, *op. cit.*, p. 203 ; J. ENGLEBERT et X. TATON, *op. cit.*, pp. 47 et suiv.).

En l'espèce, il y a lieu de distinguer les mesures sollicitées par les appelants pour déterminer si la condition de l'urgence quant au fond est remplie.

## **V.2. L'interdiction d'utiliser le territoire belge en ce compris l'espace aérien**

34. Les appelants demandent à la cour de condamner l'Etat belge à « *prendre dans les quinze jours du prononcé de l'arrêt à intervenir, toutes les mesures garantissant l'effectivité de l'interdiction d'utiliser le territoire belge en ce compris son espace aérien pour tout transporteur acheminant des armes, des munitions, du matériel connexe et des technologies, en ce compris du matériel ou produits à double usage, à destination finale des forces*

*militaires, des services de police, de maintien de l'ordre et de sécurité d'Israël ».*

A. L'urgence

35. Les appelants exposent que *« la situation en Palestine et en particulier dans la bande de Gaza impliquait l'action urgente des États tiers, et donc de la Belgique, pour faire cesser le génocide en cours ainsi que les innombrables crimes de guerres et crimes contre l'humanité commis de façon systémique par Israël »* et qu'en l'absence de mesures concrètes *« seule une action en référé est susceptible d'assurer le résultat escompté »* (conclusions, pp. 117-118).

36. L'Etat belge soutient que la mesure sollicitée *« paraît sans objet à l'égard de l'autorité responsable pour le transport aérien et qu'à tout le moins l'accusation (...) (qu'il) serait resté en défaut par rapport à d'éventuelles obligations internationales, manque tant en fait qu'en droit »* (conclusions, p. 18). Il fait valoir qu'il ne peut lui être reproché *« une inaction qui correspondrait à une voie de fait (...) ou une « mauvaise foi » »* (conclusions, p. 26) et, outre l'élaboration de l'arrêté royal du 18 janvier 2026, énumère *« les prises de position par les pouvoirs législatifs et exécutif »* dont la résolution de la Chambre des Représentants *« sur la situation actuelle à Gaza, en Cisjordanie et à Jérusalem-Est et la relance du processus de paix israélo-palestinien »* du 28 mai 2025 (Doc. parl. Chambre 2024-2025, n°56-0859/006), les réponses du Ministre des Affaires étrangères à plusieurs questions d'actualité en Commission des affaires extérieures de la Chambre des représentants du 16 juillet 2025, la délibération du Conseil ministériel restreint *« du problème posé par la crise humanitaire au Moyen-Orient et les relations avec l'Etat d'Israël »* et la conclusion le 2 septembre 2025 d'un accord prévoyant diverses *« sanctions et mesures »* (conclusions, p. 23 et suiv.).

Décision de la cour

37. L'Etat belge ne conteste pas la situation humanitaire catastrophique, depuis le 7 octobre 2023, des Palestiniens se trouvant dans la bande de Gaza.

Par ailleurs, comme l'énonce le préambule de l'arrêté royal du 18 janvier 2026, il y a *« urgence liée au fait qu'il y a lieu d'empêcher immédiatement des transports de matériel militaire par avion, susceptibles de conduire à la violation, par la Belgique, de ses obligations internationales et notamment le Traité des Nations Unies sur le commerce des armes, qui interdit le transfert d'armes et de matériel militaire lorsque 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 » et « Que le critère matériel utilisé par la Cour internationale de Justice pour enclencher la responsabilité des Etats dans le cadre de cette obligation est celui de la connaissance d'un risque sérieux de la commission d'un acte de génocide ; Que l'incertitude quant à la commission réelle ultérieure du génocide concret ne suffit pas à disculper l'Etat dès lors qu'il suffit que l'Etat ait dû normalement avoir connaissance de l'existence d'un risque sérieux de commission de génocide pour qu'il soit soumis à cette obligation (CIJ, arrêt du 26 avril (lire février) 2007, Bosnie-Herzégovine c. Serbie et Monténégro) ».*

38. L'urgence au sens de l'article 584, alinéa 1, du Code judiciaire, est établie en ce que la mesure sollicitée vise à empêcher l'usage d'armes, de matériel militaire et de biens à double usage pouvant servir à commettre dans la bande de Gaza un génocide, des crimes contre l'humanité et 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 l'Etat belge est partie.

B. L'apparence de droit

39. Les appelants exposent que *« la situation dans la bande de Gaza impose à la Belgique de prendre les mesures sollicitées en raison des obligations erga omnes qui découlent des violations systémiques du droit humanitaire, encore actuellement malgré l'existence d'un cessez-le-feu (...) ; de son obligation de prévenir la commission d'un génocide, qui se perpétue également en raison des conditions de survie inhumaines imposées aux palestiniens dans la bande de Gaza (...) »* (conclusions, p. 121).

Décision de la cour

40. En vertu de l'article 6, § 1, VI, alinéa 1, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 « de réformes institutionnelles » (ci-après la loi spéciale du 8 août 1980), l'importation, l'exportation et le 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, sans préjudice de la compétence fédérale pour l'importation et l'exportation concernant l'armée et la police et dans le respect des critères définis par la Position Commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008, relèvent de la compétence des Régions.

41. Le « transfert d'armes » au sens du Traité des Nations Unies « sur le commerce des armes » vise les activités de commerce international d'armes (article 2 du traité). *Prima facie*,

ce traité est applicable à l'Etat fédéral dans la mesure où il est compétent pour autoriser la sortie d'armes du territoire de l'Union.

42. La réglementation de la navigation aérienne est une compétence de l'autorité fédérale. L'Etat belge délivre sur cette base l'autorisation de transport aérien :

- d'armes et de matériel militaire, en application notamment de la Convention relative à l'aviation civile internationale signée le 7 décembre 1944, ratifiée par la Belgique le 30 avril 1947, qui prévoit :

« (...)

*Première partie Navigation aérienne*

(...)

*Chapitre V Conditions à remplir en ce qui concerne les aéronefs*

(...)

*Art. 35 Restrictions relatives à la cargaison*

*a) Les munitions de guerre et le matériel de guerre ne peuvent être transportés à l'intérieur ou au-dessus du territoire d'un État à bord d'aéronefs employés à la navigation internationale, sauf permission dudit État. Chaque État détermine par voie de règlement ce qu'il faut entendre par munitions de guerre ou matériel de guerre aux fins du présent article, en tenant dûment compte, dans un souci d'uniformité, des recommandations que l'Organisation de l'Aviation civile internationale pourrait formuler le cas échéant.*

*b) Chaque État contractant se réserve le droit, pour des raisons d'ordre public et de sécurité, de réglementer ou d'interdire le transport, à l'intérieur ou au-dessus de son territoire, d'articles autres que ceux qui sont mentionnés au par. a), à condition qu'il ne soit fait aucune distinction à cet égard entre ses aéronefs nationaux employés à la navigation internationale et les aéronefs des autres États employés aux mêmes fins, et à condition aussi qu'il ne soit imposé aucune restriction pouvant gêner le transport et l'usage, à bord des aéronefs des appareils nécessaires à l'exploitation ou à la navigation desdits aéronefs, ou à la sécurité du personnel ou des passagers. » ;*

- dans la mesure où ils peuvent aussi concerner des armes :
  - o de produits explosifs (arrêté royal du 23 septembre 1958 « portant règlement général sur la fabrication, l'emmagasinage, la détention, le débit, le transport et l'emploi des produits explosifs ») ;
  - o des marchandises dangereuses (arrêté royal du 18 novembre 2005 « réglementant le transport aérien des marchandises dangereuses »).

43. L'Etat belge qui est l'autorité compétente pour adopter des mesure de police de la navigation aérienne ne peut pas adopter une mesure qui aboutirait à réglementer l'exportation ou le transit d'armes, de matériel militaire et des biens à double usage qui relèvent de la compétence des Régions (voir *supra*).

Dès lors, en l'espèce, la cour doit examiner uniquement la question, qui relève de la compétence de l'Etat belge, de l'autorisation du survol du territoire belge et du transit non douanier également dénommé transit technique, des aéronefs transportant des armes, du matériel militaire et des biens à double usage, à destination finale d'Israël ou des territoires palestiniens occupés, sachant que l'élaboration d'un arrêté en matière de transports requiert l'accomplissement de la procédure d'association des gouvernements prévue par l'article 6, § 4, 3°, alinéa 1, de la loi spéciale du 8 août 1980.

44. En vertu de cette procédure, l'Etat fédéral et les Régions ont conclu le 9 février 2009 « *un accord sur les exportations d'armes vers Israël et les territoires occupés* » dans lequel ils ont convenu « *de ne procurer aucune licence d'exportation d'armes qui renforcerait la capacité militaire des forces en présence* ».

Le risque sérieux de commission du crime de génocide, les crimes contre l'humanité et les violations graves des Conventions de Genève dans la bande de Gaza après le 7 octobre 2023 sont connus depuis l'ordonnance du 26 janvier 2024 de la Cour internationale de Justice enjoignant à l'Etat d'Israël à se conformer aux obligations lui incombant au titre de la Convention sur le génocide, injonction réitérée dans les ordonnances du 28 mars 2024 et du 24 mai 2024.

La gravité de la situation dans la bande de Gaza commandait donc aux Etats parties à la convention sur le génocide et aux Conventions de Genève de prendre sans tarder les mesures raisonnablement à leur disposition pour prévenir la commission du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des violations graves des Conventions de Genève dans la bande de Gaza.

Or, ce n'est que le 23 mai 2025 que l'Etat belge a pris l'initiative d'une nouvelle consultation des autorités régionales « *afin de faire le point sur la situation en matière d'exportation d'armes vers Israël et le Territoire palestinien occupé, notamment en matière de transit via la Belgique* ».

*Prima facie*, vu le délai écoulé depuis la première ordonnance de la Cour internationale de Justice (le 26 janvier 2024) et la convocation (le 23 mai 2025) de la réunion interfédérale sur

l'exportation d'armes et de matériel militaire à destination d'Israël ou des territoires palestiniens occupés, l'Etat belge n'a pas immédiatement fait ce qui était en son pouvoir pour empêcher le transfert d'armes et de matériel militaire à destination d'Israël ou des territoires palestiniens occupés pouvant servir à commettre dans la bande de Gaza le crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des violations graves des Conventions de Genève et a dès lors violé ses obligations au titre de ces conventions.

45. Aucune mesure contraignante n'ayant été adoptée par l'Etat belge à la date de la prise en délibéré de la cause en première instance (le 15 septembre 2025) soit dix-huit mois après l'ordonnance du 26 janvier 2024 de la Cour internationale de Justice, les appelants étaient fondés à demander au juge des référés une injonction à l'Etat belge de prendre, sous peine d'astreinte, les mesures relevant de sa compétence pour prévenir la violation dans la bande de Gaza de la convention sur le génocide et des Conventions de Genève, telle l'interdiction du survol du territoire belge et de transit technique des aéronefs transportant des armes et/ou du matériel militaire à destination d'Israël ou des territoires palestiniens occupés. Ensuite, la demande des appelants est devenue partiellement sans objet vu l'adoption d'un arrêté royal le 18 janvier 2026 portant ces interdictions, entré en vigueur avant la prise en délibéré de la cause par la cour.

46. En ce qui concerne les biens à double usage, c'est-à-dire les biens qui sont ou peuvent être destinés entièrement ou en partie à des fins militaires, l'Etat belge n'explique pas ce qu'il a fait, en concertation avec les Régions pour, dans le respect du droit de l'Union et en particulier du Règlement 2021/821, adopter des mesures qui sont raisonnablement à sa disposition afin d'empêcher leur transfert à destination d'Israël ou des territoires palestiniens, notamment, ce qui relève de sa compétence, fermer l'espace aérien belge aux aéronefs transportant de tels biens à destination d'Israël ou des territoires occupés.

Par ailleurs, les parties ne se sont pas exprimées sur l'incidence concrète de l'application des articles 3, 4 et 6 de la Position Commune 2008/944/PESC du Conseil de l'UE du 8 décembre 2008, cités plus haut, et des dispositions du Règlement UE 2021/821 à l'accord du 8 octobre 2025 de l'Etat belge et des Régions d'étendre l'interdiction d'exportation aux biens à double usage à destination d'Israël ou des territoires palestiniens occupés, de sorte que la cour ne peut pas apprécier les mérites des moyens des parties sur ce point et la nécessité de poser des questions préjudicielles à la CJUE.

Il y a lieu d'ordonner la réouverture des débats à cette fin et pour permettre à l'Etat belge de produire l'accord de coopération de « juillet 2007 » avec les Régions *« relatif à l'importation, l'exportation et le transit d'armes, de munitions et de matériel spécialement destinés à l'usage*

*militaire ou aux forces de l'ordre et de technologies connexes, ainsi que d'articles et de technologies à double usage ».*

La cour réserve à statuer pour le surplus sur ce chef de la demande des appelants.

**V.3. L'interdiction d'actes qui impliquent la reconnaissance/aident au maintien de « la présence illicite d'Israël dans les territoires palestiniens occupés » - dénonciation de l'Accord euro-méditerranéen**

47. Les appelants demandent à la cour de condamner l'Etat belge, « *en raison de la situation à Gaza* » et « *en raison de l'illégalité de l'occupation du territoire palestinien, donc non seulement de la bande de Gaza mais également de la Cisjordanie et de Jérusalem-Est où Israël poursuit et intensifie sa politique de colonisation* », d'une part, à adopter les dispositions pour interdire effectivement l'exportation de biens, de matériels et de services ainsi que les investissements et financements « *qui facilitent l'occupation* » des territoires palestiniens et toute importation de produits, denrées, et services qui pourraient provenir d'entreprises ou de particuliers israéliens illégalement actifs dans les territoires palestiniens occupés, d'autre part, à notifier son intention de dénoncer l'Accord euro-méditerranéen, conformément à son article 82, alinéa 2 (conclusions, p. 121).

48. En ce qui concerne l'urgence, les appelants exposent : « (...) *Il est en effet établi (...) qu'au jour de (la signification de la citation), ni l'Union européenne, ni le gouvernement belge ne prendraient, à tout le moins dans des délais utiles compte tenu de la situation et de la nature des droits menacés, les mesures que le droit international impose pourtant, principalement aux États, de prendre. Ce constat justifiait (qu'ils) agissent en référé pour mettre fin à la voie de fait qui résulte de l'abstention coupable de l'État belge de réaliser ses obligations internationales (...). (...) seule une action en référé est susceptible d'assurer le résultat escompté ; le traitement dans les délais ordinaires d'une action au fond ne (permet) pas d'obtenir l'injonction sollicitée dans des temps utiles face au (risque de) génocide et dans la bande de Gaza, ainsi que face aux violations continues du droit international humanitaire et du droit international, tant dans la bande de Gaza qu'en Cisjordanie occupée. (...) à défaut pour la communauté internationale d'agir, et donc à défaut pour l'État belge de faire sa part, il (risque) d'être irrémédiablement porté atteinte aux droits des palestiniens – notamment celui à l'autodétermination – que l'action vise à protéger (...)* » (conclusions, pp. 117-118).

49. Quant à l'apparence de droit, les appelants soutiennent que l'Etat belge doit « *s'abstenir de relations économiques ou commerciales avec Israël qui seraient de nature à*

*renforcer la présence illicite de ce dernier dans le territoire palestinien occupé (...) (et) prendre des mesures pour empêcher les échanges commerciaux ou les investissements qui aident au maintien de la situation illicite créée par Israël dans le territoire palestinien occupé* ». Ils exposent que :

- « (les obligations de l'Etat belge) résultent (...) notamment de « *L'article premier du Pacte relatif aux droits civils et politiques (qui) énonce (...) l'obligation pour les Etats parties à ce Pacte* » de faciliter la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et de respecter ce droit, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies ». *L'article premier de (la convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre) impose (...) aux Etats de mettre tous les moyens en œuvre pour faire respecter les dispositions de cette convention. Il résulte de ces obligations que les États ne peuvent reconnaître comme légale la situation résultant de la présence d'Israël dans le territoire palestinien et qu'ils ne peuvent apporter aucune aide ou assistance au maintien de la situation créée par la présence illégale d'Israël dans ce territoire* » (conclusions, p. 138) ;
- « *en tant que partie à (la convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre), l'État belge a l'obligation de s'assurer qu'Israël respecte le droit international humanitaire tel que consacré par cette convention et donc de prendre toutes les mesures tant positives que négatives visant à amener Israël à traiter les palestiniens avec humanité et les protéger contre tout acte de violence ou d'intimidation et à cesser sa politique discriminatoire (art. 27), à cesser les transferts forcés de population palestinienne et la colonisation (art. 49), à assurer à tous les palestiniens un accès adéquat à la nourriture, y compris l'approvisionnement en eau (art. 55) et à exercer son pouvoir réglementaire sur la population de manière conforme à la convention (art. 64)* » (conclusions, p. 139).

Les appelants font valoir que la Belgique a voté en faveur de la Résolution RES/ES-10/24 du 18 septembre 2024 de l'assemblée générale des Nations Unies, adoptée en considération de l'avis consultatif du 19 juillet 2024 de la Cour internationale de Justice « concernant les conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est » dans lequel la Cour dit que la présence continue d'Israël dans les territoires palestiniens est illicite, que les Etats sont dans l'obligation de ne pas reconnaître cette présence comme licite et de ne pas prêter assistance au maintien de cette situation. Selon les appelants, en votant cette résolution, l'Etat belge a admis que les mesures qu'elle mentionne relèvent des obligations internationales s'imposant à l'ensemble des Etats (conclusions, p. 141).

Les appelants font ensuite valoir que « *Le maintien des privilèges consacrés par (l'Accord euro-méditerranéen) est incontestablement contraire à l'obligation de l'État belge de faire « tout ce qui en son pouvoir » pour garantir l'effectivité du droit à l'autodétermination du peuple palestinien, pour faire cesser le génocide, les crimes de guerre et crimes contre l'humanité érigés en système, l'occupation illégale et son extension en cours en Cisjordanie et à Jérusalem-Est (...) qu'il convient de faire cesser (ces privilèges de l'Etat d'Israël) en donnant injonction à (l'Etat belge) de notifier son intention de dénoncer l'Accord conformément à son article 82, alinéa 2 ou, subsidiairement, de le suspendre pour ce qui le concerne sur base de la procédure d'urgence visée à l'article 79.* » (conclusions, p. 171).

50. Tout en contestant être obligé, en résumé, d'empêcher les échanges commerciaux ou les investissements avec/en Israël pour contraindre cet Etat à respecter le droit international, l'Etat belge expose que « *dans le cadre de sa compétence subsidiaire de commerce international, (il) a déjà pris diverses mesures, notamment dans le cadre de la compétence douanière gérée par l'AGDA au sein du SPF Finances, (qui) s'inscrivent dans le cadre de la politique de différenciation fondée sur la jurisprudence internationale, afin de rendre effective l'interdiction de tout échange commercial ou investissement qui aide au maintien de la situation illicite créée par l'Etat d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, de même que l'interdiction de toute importation de produits ou denrées originaires des colonies (cf. notamment arrêt de la CJUE du 25 février 2010, n°C-386/08)* » (conclusions, p. 19). En ce qui concerne l'Accord euro-méditerranéen, il expose qu'« *un Etat membre ne peut à lui seul dénoncer un accord d'association* », que l'article 167 de la Constitution attribue au Roi la compétence de diriger les relations internationales, y compris la conclusion des traités et que la procédure de retrait ne pourrait pas se faire par l'Etat fédéral seul, sans l'approbation des entités fédérées (conclusions, p. 21).

### Décision de la cour

51. La deuxième mesure réclamée par les appelants dans la présente cause est énoncée au point 5 a) et b) de la Résolution du 18 septembre 2024 de l'assemblée générale des Nations Unies (mesures pour mettre fin aux actes qui impliquent la reconnaissance/aident au maintien de la présence illicite d'Israël dans les territoires palestiniens occupés).

En tant que cette mesure et la dénonciation ou la suspension de l'Accord euro-méditerranéen visent à prévenir la commission du crime de génocide, de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et des violations graves des Conventions de Genève dans la bande de Gaza, la demande n'est pas fondée car, *prima facie*, la détermination et la mise en œuvre des moyens relevant de sa compétence, autres que l'interdiction du survol du territoire belge et de transit

technique des aéronefs transportant des armes et/ou du matériel militaire à destination d'Israël ou des territoires palestiniens occupés, relèvent du pouvoir discrétionnaire de l'Etat belge en sorte que *prima facie*, le principe de la séparation des pouvoirs n'autorise pas, selon la cour, *prima facie*, les juridictions de l'ordre judiciaire à se substituer aux pouvoirs exécutif et législatif pour définir les mesures de nature à faire respecter le droit international par l'Etat d'Israël.

La cour rappelle à cet égard que lorsque les pouvoirs publics disposent d'une compétence discrétionnaire, la Cour de cassation considère pour les motifs suivants, que la cour fait siens : « *Que (...) l'administration qui prend une décision en vertu de son pouvoir discrétionnaire, dispose d'une liberté d'appréciation qui lui permet de décider elle-même de la manière dont elle exerce son pouvoir et de choisir la solution la plus convenable dans les limites fixées par la loi ; Que le pouvoir judiciaire est compétent (en vertu des articles 144 et 145 de la Constitution) tant pour prévenir que pour indemniser une atteinte irrégulière portée à un droit subjectif par l'administration dans l'exercice de sa compétence non liée mais qu'à ce propos il ne peut priver l'administration de sa liberté d'action ni se substituer à celle-ci ; que le juge des référés ne peut pas davantage le faire ; Qu'en appréciant de manière provisoire et marginale le soin avec lequel l'administration doit agir, le juge (...) peut imposer ou interdire certains actes mais il ne peut le faire que lorsqu'il conclut raisonnablement que l'administration n'a pas agi dans le cadre des limites dans lesquelles elle doit intervenir ; Que lors de l'appréciation provisoire de la légalité de l'intervention des pouvoirs publics, le juge (...) ne peut exclure un critère qui sert de fondement à cette décision des pouvoirs publics, sans décider que (...) ce critère n'a pas été utilisé légalement ; qu'il ne peut pas davantage substituer, selon son propre point de vue, d'autres critères qui entraînent une autre décision » (Cass. (1<sup>re</sup> ch.) RG C.03.0346.N, C.03.0448.N, C.03.0449.N, 4 mars 2004 (Etat belge / C.T. e.a.), *Pas.*, 2004, liv. 3, 374, concl. Dubrulle).*

52. Pour le surplus, la demande n'est pas fondée à défaut d'urgence au sens de l'article 584, alinéa 1, du Code judiciaire.

En effet, alors que (i) l'illégalité de l'occupation des territoires palestiniens existe depuis 1967 (voir notamment, les résolutions 242 du 22 novembre 1967 et 298 du 25 septembre 1971 du Conseil de sécurité des Nations unies), (ii) les deux associations appelantes dans la présente cause ont un droit d'action d'intérêt collectif depuis janvier 2019 et (iii) Messieurs KULLAB et ALNAJJAR étaient en Belgique depuis plus d'un an avant la citation en référé, ni les unes ni les autres n'ont cité l'Etat belge devant le juge du fond. Les appelants n'ont donc rien fait pour obtenir une décision par la procédure de droit commun alors que, tenant compte des motifs et de la nature des mesures sollicitées, elle pouvait être utilement introduite. Par ailleurs, il n'est pas démontré que la situation des Palestiniens en Cisjordanie et à Jérusalem-Est en

2024 aurait empirée, notamment sous le seul effet de la durée.

#### V.4. Les dépens

53. La cour n'ayant pas épuisé sa saisine, elle réserve à statuer sur les dépens des deux instances.

#### VI. DISPOSITIF

La cour,  
**statuant contradictoirement,**

Vu la loi sur l'emploi des langues en matière judiciaire ;

Reçoit l'appel ;

Réforme l'ordonnance du 24 septembre 2025 du président du tribunal de première instance francophone de Bruxelles, siégeant en référé en tant qu'il statue sur la demande de condamnation de l'Etat belge à « *prendre toutes les mesures garantissant l'effectivité de l'interdiction pour tout transporteur acheminant des armes, des munitions du matériel connexe et des technologies, en ce compris du matériel ou produits à double usage, à destination finale d'Israël, d'utiliser le territoire belge en ce compris son espace aérien* » et sur les dépens, et statuant à nouveau :

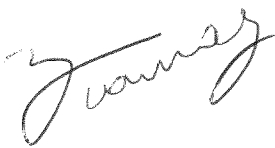
Sans préjudice des motifs décisifs du présent arrêt, ordonne la réouverture des débats, et fixe la cause à l'audience du **30 mars 2026** à 9 h pour 10' (salle 0.C) pour les motifs exprimés au point 46 du présent arrêt ;

Réserve les dépens des deux instances.

Cet arrêt a été rendu par la 1<sup>ère</sup> chambre F de la cour d'appel de Bruxelles, le 16 mars 2026, composée de :

H. REGHIF                   conseiller, présidente f.f.  
D. DEGREEF               magistrat suppléant  
Y. TOURNAY               conseiller suppléant

qui ont assisté à toutes les audiences et ont délibéré à propos de l'affaire.



Y. TOURNAY

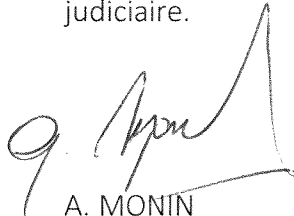
D. DEGREEF  
(impossibilité de signer)



H. REGHIF

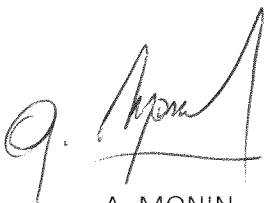
Le greffier soussigné, A. Monin, acte que Mme D. Degreef, magistrat suppléant, se trouve dans l'impossibilité de signer l'arrêt.

Le greffier informera le procureur général de l'omission conformément à l'article 787 du Code judiciaire.

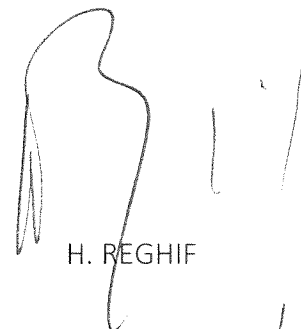


A. MONIN

Il a été prononcé par Mme H. Reghif, conseiller, présidente f.f., assistée de M. A. Monin, greffier.



A. MONIN



H. REGHIF