Copie
Délivrée à: me. LETELLIER Vincent
art. 792 C.J.
Exempt du droit de greffe - art. 280,2° C.Enr.

171
A14

Expédition

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

Numéro du répertoire
2026 / 4917
Date du prononcé
30 juin 2026
Numéro du rôle
2025/KR/63

☐ Enregistrable

☒ Non enregistrable

Questions préjudicielles à la Cour de justice

Cour d'appel de Bruxelles

Arrêt interlocutoire

1ère 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 ;

[redacted]

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'arrêt interlocutoire du 16 mars 2026 ;
- les conclusions du 13 janvier 2026 et la note d'audience du 9 février 2026 des appelants ;
- les conclusions du 3 février 2026 et la note du 30 mars 2026 de l'Etat belge ;
- les dossiers des parties.

Entendu les conseils des parties à l'audience publique du 1er juin 2026 à laquelle la cause a été prise en délibéré.

I. LES FAITS PERTINENTS POUR LES QUESTIONS PREJUDICIELLES

1. Les appelantes sont des associations belges sans but lucratif ayant pour objet la première, notamment, le soutien à « *la cause du peuple palestinien* » et « *au droit à l'autodétermination du peuple palestinien* » et la seconde, notamment, « *la lutte pour la paix et la démocratie, contre la guerre* (...) *pour une résolution non violente des conflits et pour un contrôle accru de la circulation de toutes les armes en vue d'un désarmement global* ». Les troisième et quatrième appelants sont des palestiniens arrivés en Belgique « avant le 7 octobre 2023 » pour y solliciter l'asile. Leurs familles sont dans la bande de Gaza.

2. 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 la requête de l'Etat d'Afrique du sud, 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.

3. Par citation du 22 juillet 2025, les appelants demandent au juge des référés de condamner l'Etat belge « *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* » (voir *infra*).

4. Le 2 septembre 2025, le Conseil ministériel restreint de l'Etat fédéral délibère « *du problème posé par la crise humanitaire au Moyen-Orient et les relations avec l'Etat d'Israël* » et prévoit au titre de « sanctions et mesures », notamment, de soutenir l'extension de l'interdiction d'exportation et de transit des armes décidée en 2009 avec les Régions « *(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* (...) *; (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.* ».

5. Le 8 octobre 2025, l'Etat fédéral et les Régions concluent un accord « *sur la politique d'exportation d'armes vers Israël et le territoire palestinien occupé* » dans lequel ils conviennent :

« - *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.* ».

6. Le 17 octobre 2025, l'Etat fédéral 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 ».

7. **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). En vertu de l'article 1, 3° et 4°, l'arrêté s'applique au matériel militaire de la liste commune des équipements militaires couverts par 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 telle que publiée en dernier lieu au Journal officiel de l'Union Européenne.

8. L'Etat fédéral expose que « *le Gouvernement a renoncé à inclure les biens à double usage dans* (l'arrêté du 18 janvier 2026)*, au vu de l'avis formulé par la section de législation* (du Conseil d'Etat)*, 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 surcroit, des procédures de notification aux autres Etats membres, ce qui a paru inconciliable avec l'urgence des mesures à prendre* » (conclusions, p. 17).

II. ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE

9. Le 22 juillet 2025, les appelants citent l'Etat belge devant le président du tribunal de première instance francophone de Bruxelles, siégeant en référé. Ils lui demandent de condamner l'Etat belge, « *sous astreinte de 50.000 € par jour de retard et par mesure non exécutée dans le délai* », à prendre des mesures pour, en résumé, (i) interdire l'utilisation du territoire belge en ce compris l'espace aérien, pour l'acheminement du matériel militaire, en ce compris du matériel ou produits à double usage, à destination finale d'Israël (première mesure), (ii) interdire les actes qui impliquent la reconnaissance/aident au maintien de « la présence illicite d'Israël dans les territoires palestiniens occupés » (deuxième mesure), (iii) dénoncer/suspendre l'Accord euro-méditerranéen du 20 novembre 1995 (troisième mesure).

10. Par l'ordonnance du 24 septembre 2025 dont appel, le juge des référé « *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)* ».

11. En appel, les appelants réitèrent leur demande originaire en visant, pour la première mesure, « *l'acheminement à destination finale des forces militaires, des services de police, de maintien de l'ordre et de sécurité d'Israël* ».

12. A l'audience de plaidoiries du 9 février 2026, tenant compte de l'adoption de l'arrêté royal du 18 janvier 2026, les appelants déposent une note 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 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 » (ci-après le Règlement UE 2021/821).

13. 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.

III. L'ARRET INTERLOCUTOIRE DU 16 MARS 2026

14. La cour a jugé dans l'arrêt interlocutoire du 16 mars 2026 :

« (...)

II. CADRE JURIDIQUE

5. L'article 1er 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)(...) ».

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, 1ère édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2025, p. 24).
L'article 1er 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 (...)) ».

7. Prima facie, selon la cour, l'article 1er de la convention sur le génocide et l'article 1er 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. 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 équipement 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.

(...)

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

(...)

4. Quatrième critère: préservation de la paix, de la sécurité et de la stabilité régionales.

(...)

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. *(...)* ».

9. 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.

10. Le Règlement 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 ».

15. La cour a rappelé dans l'arrêt interlocutoire du 16 mars 2026, l'article 584, alinéa 1, du Code judiciaire qui dispose « *Le président du tribunal de première instance statue au provisoire dans les cas dont il reconnait l'urgence, en toutes matières, sauf celles que la loi soustrait au pouvoir judiciaire* ».

16. Elle a également rappelé que 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. 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.

17. En ce qui concerne l'interdiction d'utiliser le territoire belge y compris l'espace aérien, la cour statuant en référé a jugé que :

- « *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* » (§ 27) ;
- « *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.*

  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.

  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 (...).

  L'Etat belge qui est l'autorité compétente pour adopter des mesures 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. » (§§ 40 à 43) ;

- « *Prima facie, vu le délai écoulé depuis la première ordonnance de la Cour internationale de Justice (le 26 janvier 2024)* (enjoignant à l'Etat d'Israël à se conformer aux obligations lui incombant au titre de la Convention sur le génocide), *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. 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. 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* (...). *La*

cour réserve à statuer pour le surplus sur ce chef de la demande des appelants. » (§§ 33 à 35).

18. En ce qui concerne l'interdiction d'actes qui impliquent la reconnaissance/aident au maintien de « la présence illicite d'Israël dans les territoires palestiniens occupés » et la dénonciation/suspension de l'Accord euro-méditerranéen, la cour a jugé que (i) la demande n'est pas fondée en tant que ces mesures « *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* » 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* » (§ 51), (ii) la demande n'est pas fondée pour le surplus, à défaut d'urgence au sens de l'article 584, alinéa 1, du Code judiciaire (§ 52).

IV. LES QUESTIONS LITIGIEUSES ET LES DEMANDES APRES L'ARRET INTERLOCUTOIRE DU 16 MARS 2026

19. Après l'arrêt interlocutoire du 16 mars 2026, les questions qui demeurent litigieuses sont :

- l'interdiction, sous peine d'astreinte, d'utiliser l'espace aérien belge pour le transit du matériel militaire visé à l'article 1er, 4° de l'arrêté royal du 18 janvier1996 « à destination finale des forces militaires, des services de police, de maintien de l'ordre et de sécurité d'Israël », cet arrêté royal prévoyant cette interdiction uniquement pour le matériel militaire « qui renforcerait les capacités militaires des forces en présence » ;
- l'interdiction, sous peine d'astreinte, d'utiliser l'espace aérien belge pour le transit des biens à double usage non Union « à destination finale des forces militaires, des services de police, de maintien de l'ordre et de sécurité d'Israël » ;
- les dépens des deux instances.

20. Après la réouverture des débats, les appelants se réfèrent à leurs conclusions antérieures et à leur note d'audience du 9 février 2026 dans laquelle ils exposent à propos de l'arrêté royal du 18 janvier 2026 : « (...) *l'intention du Gouvernement était d'inclure le matériel à double usage dans le champ d'application de l'interdiction de survol et d'escale technique. Il*

y a cependant renoncé au vu de l'avis que la section de législation du Conseil d'État a émis le 22 octobre 2025. Dans cet avis, le Conseil d'État indique en effet que le transit, en ce compris le transit « non Union », des biens à double usage est régi par le règlement (UE) 2021/821 (...) dont l'article 7, paragraphe 1er, n'autorise les États membres à interdire le transit des biens à double usage non Union, que lorsque ces biens sont ou peuvent être destinés, en tout ou partie, à l'un des usages visés à l'article 4, paragraphe 1er. Le droit de l'Union empêcherait donc (l'Etat belge) *de faire totalement droit au premier objet de la demande, puisqu'il l'empêche d'intégrer les biens à double usage dans le champ d'application de l'interdiction consacrée par l'A.R. du 18 janvier 2026. Il convient dès lors de compléter le dispositif des conclusions d'appel des demandeurs par deux nouvelles questions préjudicielles concernant le règlement (UE) 2021/821.*

La première concerne la compatibilité du règlement avec l'article 3, § 5, du Traité sur le fonctionnement de l'Union (lire sur l'Union européenne) (...). *La seconde, s'inscrit dans la continuité de celle qui est déjà formulée dans les conclusions d'appel et qui concerne la portée de l'article 351 du TFUE.*

Il est suggéré de les libeller comme suit:

« En ce qu'ils limitent les hypothèses dans lesquelles les États membres peuvent interdire le transit non Union des biens à double usage sans viser la violation des Conventions de Genève, ni la Convention pour la prévention et la répression du crime de Génocide, les articles 4, paragraphe 1er, et 7, paragraphe 1er, du règlement (UE) 2021/821 (...) sont-ils compatibles avec l'article 3, § 5 du Traité sur le fonctionnement de l'Union (lire sur l'Union européenne) *ainsi qu'avec les quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 et la Convention du 9 décembre 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide ?*

Les États membres doivent-ils ou peuvent-ils, conformément à l'article 351 du TFUE, tenir en échec la restriction à leur compétence d'interdire le transit de biens à double usage non Union qui résulte de la combinaison des articles 7, paragraphe 1er, et 4, paragraphe premier, du règlement (UE) 2021/821 précité, pour interdire le transit de biens à double usage vers l'État d'Israël imposé par les articles 1er des quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 et de la Convention du 9 décembre 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide ? ».

21. L'Etat belge se réfère à ses précédentes conclusions et à sa note du 30 mars 2026 dans laquelle il expose, d'une part, qu'à la lecture des articles 15 et 16, §§ 3 et 5, de l'article 4, § 1, et de l'article 7 du Règlement 2021/81 « *on constate aisément que la lourdeur des procédures imposées et le caractère restrictif des conditions d'interdiction ne convenaient nullement à la situation à laquelle l'arrêté royal entendait répondre ni à l'urgence de l'intervention requise en l'espèce. Les ministres compétents ont donc décidé de régler cette question dans un arrêté royal distinct, une fois résolues les différentes difficultés juridiques et pratiques que pose le règlement 2021/821, tout en rappelant, dans un texte à portée politique*

— l'accord interfédéral du 8 octobre 2025 — la volonté des Régions et de l'État fédéral de parvenir aussi à une interdiction s'appliquant aux biens à double usage. ». D'autre part, en réponse à la question de la cour relative à l'incidence concrète de l'application des articles 3, 4 et 6 de la Position Commune 2008/944/PESC et des dispositions du Règlement 2021/821 à l'accord du 8 octobre 2025, il expose « *Le fait que l'article 6 précité énonce sans ambiguïté que la Position commune s'applique sans préjudice du règlement 2021/821 semble pratiquement annuler les possibilités d'interdiction prévues dans la Position commune. En effet, l'expression « sans préjudice » signifie que le règlement prime sur la Position commune, dans la mesure où la Position commune est un instrument de la PESC, fondé sur des critères très larges au sens de son article 2, tandis que le règlement 2021/821, est un acte de droit dérivé directement applicable. Les conditions émises par le règlement 2021/821 priment en conséquence sur les références aux possibilités d'une appréciation nationale plus restrictives visées aux articles 3 et 4 de la Position commune. Ainsi, au vu de ces controverses, et des difficultés de mise en œuvre des possibilités d'interdiction prévues dans le règlement 2021/821, la proposition de question préjudicielle à la CJUE envisagée par les parties appelantes, portant sur le respect du droit primaire par le règlement 2021/821, apparaît opportune.* ».

V. LES QUESTIONS PREJUDICIELLES

22. Selon l'article 3, § 5, du Traité sur l'Union européenne :
« *Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies.*

23. Selon l'article 351, alinéa 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne :
« *Les droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement au 1er janvier 1958 ou, pour les États adhérents, antérieurement à la date de leur adhésion, entre un ou plusieurs États membres, d'une part, et un ou plusieurs États tiers, d'autre part, ne sont pas affectés par les dispositions des traités.* ».

24. La cour a cité plus haut l'article 1er, § 1, et l'article 6 de la Position Commune 2008/944/PESC du Conseil de l'UE du 8 décembre 2008 en vertu desquels, sans préjudice du Règlement 2021/821, chaque Etat membre évalue les demandes d'autorisation d'exportation,

qui incluent les demandes d'autorisation de transit (article 1er, § 2), des équipements figurant sur la liste commune des équipement militaires de l'Union européenne et les biens à double usage énumérés à l'annexe 1 du règlement 2021/821, cas par cas, eu égard aux critères de l'article 2, parmi lesquels figurent le respect des droits de l'homme dans le pays de destination finale, le respect du droit humanitaire international par ce pays, la situation intérieure dans le pays de destination finale, l'existence de tensions ou de conflits armés.

25. La cour a également reproduit plus haut le deuxième considérant du Règlement 2021/821 qui cite parmi les éléments pertinents a prendre en considération « dans le domaine des biens à double usage », « *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* » et, en ce qui concerne les biens de cybersurveillance, le 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* ».

26. Le Règlement 2021/821 dispose

« (...)

CHAPITRE II CHAMP D'APPLICATION

(...)

Article 4

1. *L'exportation des biens à double usage non énumérés à l'annexe I est soumise à autorisation si l'autorité compétente a informé l'exportateur que les produits en question sont ou peuvent être destinés, entièrement ou en partie:*
   a) *à contribuer à la mise au point, à la production, au maniement, au fonctionnement, à l'entretien, au stockage, à la détection, à l'identification ou à la dissémination d'armes chimiques, biologiques ou nucléaires ou d'autres dispositifs nucléaires explosifs ou à la mise au point, à la production, à l'entretien ou au stockage de missiles pouvant servir de vecteurs à de telles armes;*
   b) *à servir à une utilisation finale militaire, si le pays acheteur ou de destination est soumis à un embargo sur les armes; aux fins du présent point, on entend par «utilisation finale militaire»:*
      i) *l'incorporation dans des produits militaires figurant sur la liste des matériels de guerre des États membres;*
      ii) *l'utilisation d'équipements de production, d'essai ou d'analyse et de composants à cet effet, en vue de la mise au point, de la production ou de l'entretien de produits militaires figurant sur la liste des matériels de guerre des États membres; ou*

iii) l'utilisation en usine de tout produit non fini en vue de la production de produits militaires figurant sur la liste des matériels de guerre des États membres;

c) à être utilisés comme pièces ou composants de produits militaires figurant sur la liste nationale des matériels de guerre qui ont été exportés du territoire d'un État membre sans l'autorisation prévue par la législation nationale de cet État membre, ou en violation d'une telle autorisation.

(...)

Article 7

1. *Le transit des biens à double usage non Union énumérés à l'annexe I peut être interdit à tout moment par l'autorité compétente de l'État membre où les biens sont situés si ces biens sont ou peuvent être destinés, en tout ou partie, à l'un des usages visés à l'article 4, paragraphe 1.*

(...)

3. *Un État membre peut étendre l'application du paragraphe 1 aux biens à double usage ne figurant pas sur les listes.* ».

27. L'annexe I du Règlement 2021/821, qui comporte plus de 400 pages, est la liste commune aux Etats membres des biens à double usage classés en dix catégories (matières, installations et équipements nucléaires ; matières spéciales et équipements apparentés ; traitement des matériaux ; électronique ; calculateurs ; télécommunications et la sécurité de l'information ; capteurs et lasers ; navigation et aéroélectronique ; marine ; aérospatial et systèmes de propulsion).

28. Les biens à double usage non énumérés à l'annexe I du règlement sont ceux qu'un Etat membre décide de soumettre à autorisation (article 3, § 2, du Règlement 2021/821).

29. Selon le glossaire de la Recommandation (UE) 2021/1700 de la Commission du 15 septembre 2021 « relative aux programmes internes de conformité pour les contrôles de la recherche portant sur les biens à double usage en vertu du règlement (UE) 2021/821 du Parlement européen et du Conseil instituant un régime de l'Union de contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts en ce qui concerne les biens à double usage », les biens à double usage non énumérés à l'annexe I sont ceux « *qui ne figurent pas sur la liste de l'annexe I du règlement (...) et qui peuvent faire l'objet de contrôles à l'exportation (contrôles dits «attrape-tout»). Cela inclut les biens qui sont juste en dessous des seuils techniques de l'annexe I du règlement de l'Union sur les biens à double usage* » (J.O., 23 septembre 2021, L 338/5, p. 5).

30. Selon l'article 2.11 du Règlement 2021/821, « le transit » est « *le transport de biens à double usage non Union entrant sur le territoire douanier de l'Union et le traversant vers une destination à l'extérieur du territoire douanier de l'Union,* (...) ».

31. Selon l'article 2.18 du Règlement 2021/821, les « biens à double usage non Union», sont « *les biens ayant le statut de marchandises non Union au sens de l'article 5, point 24), du code des douanes de l'Union* ».

32. Selon l'article 2.19 du Règlement 2021/821, l'«embargo sur les armes» est « *un embargo sur les armes imposé par une décision ou une position commune adoptée par le Conseil ou dans une décision de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ou imposé par une résolution contraignante du Conseil de sécurité des Nations unies.* ».

33. Pour statuer sur la demande des appelants portant sur biens à double usage, la cour doit se prononcer sur la compatibilité de l'article 7, lu avec l'article 4, § 1, du Règlement 2021/821 avec d'une part, les articles 1er de la convention sur le génocide et des Conventions de Genève, d'autre part, l'article 3, § 5, du Traité sur l'Union européenne et l'article 351, alinéa 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

34. La cour observe que la faculté d'un Etat membre d'interdire le transit de biens à double usage non Union énumérés à l'annexe I du Règlement 2021/821 et les biens qui ne figurent pas sur les listes est limitée par l'article 7 au transit des biens destinés à l'un des usages visés par l'article 4, § 1, de sorte que se pose la question du respect par un Etat membre de l'article 7 du Règlement 2021/821 et, en même temps, de son obligation de prévenir la violation de la convention sur le génocide et des Conventions de Genève lorsque le pays acheteur ou destinataire de ces biens n'est pas soumis à un embargo sur les armes défini à l'article 2.19 du Règlement.

35. Dans un avis du 22 octobre 2025, la section de législation du Conseil d'Etat a également formulé les observations suivantes qui ont conduit le gouvernement belge à retirer les biens à double usage du projet d'arrêté royal interdisant le transit non douanier des aéronefs transportant de tels biens depuis la Belgique vers Israël et les territoires palestiniens lorsque l'utilisateur final est militaire (avis 78.337/4) (mise en évidence par la cour) :

« (...)

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, paragraphe1, 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.*
(...)
9. Le projet sera réexaminé à la lumière de ces observations.».

36. La cour qui n'a connaissance d'aucun arrêt de la Cour de justice interprétant l'article 7, lu avec l'article 4, § 1, du Règlement 2021/821 ou se prononçant sur sa compatibilité avec les articles 1er de la convention sur le génocide et les Conventions de Genève, l'article 3, § 5, du Traité sur l'Union et l'article 351 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, pose dès lors les questions suivantes :

« *1. L'article 7 du Règlement (UE) 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 », est-il compatible avec l'article 3, § 5, du Traité sur l'Union européenne et les articles 1er de la Convention du 9 décembre 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide et des Conventions de Genève du 12 août 1949, en ce qu'il limite, par renvoi à l'article 4, § 1, de ce règlement, la faculté d'un Etat membre d'interdire le transit des biens à double usage non Union énumérés à l'annexe I (article 7, § 1) et des biens à double usage ne figurant pas sur les listes (article 7, § 3), aux hypothèses de la contribution de ces biens à la prolifération d'armes de destruction massive ou d'utilisation finale militaire de ces biens dans un pays qui est soumis à un embargo sur les armes au sens de l'article 2.19 du Règlement 2021/821 ?*

2. Un Etat membre peut-il en application de l'article 351, alinéa 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, nonobstant les limites fixées par l'article 7, par renvoi

à l'article 4, § 1, du Règlement (UE) 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 », interdire le transit des biens à double usage non Union pour prévenir, en application des articles 1er de la Convention du 9 décembre 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide et des Conventions de Genève, la commission, respectivement, du crime de génocide et de violations graves des Conventions de Genève ? ».

37. Eu égard à la nature de l'affaire qui a trait aux mesures urgentes de prévention du crime de génocide et de violations graves des Conventions de Genève dans la bande de Gaza et compte tenu de la situation dramatique des Palestiniens se trouvant dans la bande de Gaza, la cour sollicite de la Cour de justice qu'il soit fait application de la procédure accélérée prévue par l'article 105 du Règlement de procédure de la Cour de justice.

VI. DISPOSITIF

La cour,
statuant contradictoirement,

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

Vu l'arrêt interlocutoire du 16 mars 2026 ;

Avant dire droit pour le surplus, pose à la Cour de justice les questions préjudicielles suivantes relatives à l'article 7, lu avec l'article 4, § 1, du Règlement (UE) 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 » :

« *Vu l'article 105 du Règlement de procédure de la Cour de justice :*

1. L'article 7 du Règlement (UE) 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 », est-il

compatible avec l'article 3, § 5, du Traité sur l'Union européenne et les articles 1er de la Convention du 9 décembre 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide et des Conventions de Genève du 12 août 1949, en ce qu'il limite, par renvoi à l'article 4, § 1, de ce règlement, la faculté d'un Etat membre d'interdire le transit des biens à double usage non Union énumérés à l'annexe I (article 7, § 1) et des biens à double usage ne figurant pas sur les listes (article 7, § 3), aux hypothèses de la contribution de ces biens à la prolifération d'armes de destruction massive ou d'utilisation finale militaire de ces biens dans un pays qui est soumis à un embargo sur les armes au sens de l'article 2.19 du Règlement 2021/821 ?

2. Un Etat membre peut-il en application de l'article 351, alinéa 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, nonobstant les limites fixées par l'article 7, par renvoi à l'article 4, § 1, du Règlement (UE) 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 », interdire le transit des biens à double usage non Union pour prévenir, en application des articles 1er de la Convention du 9 décembre 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide et des Conventions de Genève, la commission, respectivement, du crime de génocide et de violations graves des Conventions de Genève ? ».

Réserve à statuer pour le surplus des questions non encore tranchées, y compris les dépens des deux instances.

Cet arrêt a été rendu par la 1ère chambre F de la cour d'appel de Bruxelles à l'audience extraordinaire du 30 juin 2026, composée de :

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

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, présidente ff., assistée de M. A. Monin, greffier.

A. MONIN H. REGHIF