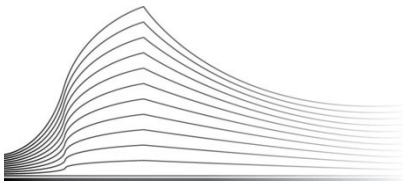




Date de réception : 11/02/2026



C-4/26

Inscrit au registre de la Cour de Justice sous le no :
1353648

Luxembourg, le 09/01/2026

Déposé le : 09/01/2026

expédition

numéro de répertoire
2026/
date de la prononciation
09/01/2026
numéro de rôle
25/362/C

délivrée à	délivrée à	délivrée à
le	le	le
€	€	€
BUR	BUR	BUR

☐ ne pas présenter à l'inspecteur

OREF-DEF

N°

**Tribunal de première
instance francophone de
Bruxelles,
Section civile**

Ordonnance

présenté le
ne pas enregistrer

**Chambre des référés
Affaires civiles**

Mesures provisoires urgentes (art. 584 du Code judiciaire) – Droit des étrangers

Ordonnance interlocutoire et contradictoire

Questions préjudicielles D'URGENCE à la Cour de Justice de l'Union européenne (art. 107 du règlement de procédure de la Cour de Justice) – Omission du rôle de ce Tribunal dans l'attente de l'arrêt de la Cour de Justice

TABLE

A.	JURIDICTION DE RENVOI	2
B.	PARTIES AU LITIGE AU PRINCIPAL ET LEURS REPRÉSENTANTS.....	2
C.	DÉROULEMENT DE LA PROCÉDURE DEVANT LA JURIDICTION DE RENVOI	3
D.	EXPOSÉ DES FAITS	3
E.	OBJET DU LITIGE AU PRINCIPAL	14
F.	DISPOSITIONS PERTINENTES POUR LES QUESTIONS PRÉJUDICIELLES.....	16
G.	CONSIDÉRATIONS LIÉES À LA PROCÉDURE DEVANT LA JURIDICTION DE RENVOI	18
	a) <i>Recevabilité (pouvoir de juridiction)</i>	18
	b) <i>Urgence comme condition de fond</i>	20
	c) <i>Apparence de droits</i>	21
H.	RAISONS QUI CONDUISENT LA JURIDICTION DE RENVOI À INTERROGER LA COUR DE JUSTICE	22
	a) <i>Débat sur l'application du droit de l'Union</i>	22
	b) <i>Débat sur le contenu du droit de l'Union – Thèse des demandeurs</i>	23
	c) <i>Débat sur le contenu du droit de l'Union (suite) – Thèse de l'État belge</i>	25
	d) <i>Débat sur le contenu du droit de l'Union (suite et fin) – Observation de la juridiction de renvoi</i>	27
I.	SUITE DE LA PROCÉDURE DEVANT LA JURIDICTION DE RENVOI	27
J.	ANNEXES À LA PRÉSENTE DEMANDE DE DÉCISION PRÉJUDICIELLE	28
K.	DÉCISION – QUESTIONS PRÉJUDICIELLES D'URGENCE	28

A. JURIDICTION DE RENVOI

Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, chambre des référés

Bâtiment Montesquieu – Rue des Quatre Bras 13

1000 Bruxelles

Belgique

Courriel : chambrereferes.tpifrbxl@just.fgov.be (Prière de mettre également en copie : bxl.tpi.greffe.roles@just.fgov.be)

Téléphone : +32 (0) 2 508 75 69 (greffe des rôles)

B. PARTIES AU LITIGE AU PRINCIPAL ET LEURS REPRÉSENTANTS

1) Monsieur X, né le [...] à Gaza ;

2) Madame Y, née le [...] à Gaza ;

Agissant tous deux en leur nom propre et au nom de leur enfant mineur, savoir :

3) A, né le [...] à Gaza ;

Résidant tous les trois dans la bande de Gaza ;

4) Monsieur Z, inscrit au registre national sous le n° [...] ; domicilié à [*en Belgique*] ;

Faisant tous les quatre élection de domicile au cabinet de leur avocat dans le cadre du présent litige ;

Demandeurs ;

Tous les quatre représentés par Me Pierre ROBERT, avocat à 1000 Bruxelles, rue Saint-Quentin 3/3 ; pr@kompaso.be

Contre :

5) l'État belge, représenté par son ministre des Affaires étrangères, dont les bureaux sont établis à 1000 Bruxelles, rue des Petits Carmes 15 ;

Défendeur ;

Représenté par Me Clémentine CAILLET, avocate à 1160 Bruxelles, avenue Tedesco 7 ; cc@xirius.be ;
remplacée à l'audience par Me Baptiste APPAERTS, avocat ; bap@xirius.be

C. DÉROULEMENT DE LA PROCÉDURE DEVANT LA JURIDICTION DE RENVOI

Après avoir :

- vu les pièces de la procédure et notamment :
 - la citation en référé du 10 novembre 2025, signifiée à l'État belge ;
 - l'ordonnance du 14 novembre 2025, actant un calendrier de procédure amiable et fixant une date d'audience de plaidoiries sur la base de l'article 747, § 1, du Code judiciaire ;
 - les conclusions des demandeurs, remises au greffe le 12 décembre 2025 ;
 - les conclusions de l'État belge, remises au greffe le 29 décembre 2025, avec un dossier de pièces ;
 - le dossier de pièces déposé par les demandeurs à l'audience de plaidoiries ;
- noté à l'audience de plaidoiries que les avocats des parties confirment que le calendrier de procédure précité a été respecté ;
- entendu les avocats de toutes les parties à l'audience publique du 5 janvier 2026 ; et
- clos les débats et pris l'affaire en délibéré au terme de cette audience,

le Tribunal prononce l'ordonnance suivante.

D. EXPOSÉ DES FAITS

1. *Plusieurs des faits exposés ci-dessous ont déjà été relatés par la juridiction de renvoi dans sa demande de décision préjudicielle du 12 décembre 2025 (C-819/25 (PPU), Gonrieh).*

Par souci de clarté et parce qu'elle ignore si la Cour de Justice examinera la présente demande de décision préjudicielle en même temps que celle qui vient d'être évoquée, la juridiction de renvoi reprend néanmoins ces faits ici, avec ceux qui se rapportent à la situation particulière des demandeurs.

2. Le quatrième demandeur est d'origine palestinienne. Il a été reconnu réfugié au sens de l'article 1er de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés en Belgique, avant d'acquérir la nationalité belge¹.

Il est :

- le fils des deux premiers demandeurs ; et

¹ Conclusions des demandeurs, n° 1, p. 2 (point non contesté par l'État belge).

— le frère du troisième demandeur².

Ces autres demandeurs se trouvent actuellement dans la bande de Gaza³.

3. Le 7 octobre 2023, le Hamas effectue, depuis la bande de Gaza, plusieurs attaques terroristes en territoire israélien.

Ceci conduit Israël à imposer dans les heures ou jours qui suivent un blocus de la bande de Gaza et à y effectuer une intervention militaire, impliquant notamment des bombardements.

Comme on le verra ci-dessous, tant le blocus que l'intervention militaire ont été suspendus de manière ponctuelle, mais jamais de manière totale ni définitive. Ainsi, à la date de prise en délibéré (5 janvier 2026), seul un point de passage entre la bande de Gaza et Israël était ouvert, qui plus est sous conditions (cf. ci-dessous, n° 9-10).

4. À une date non précisée par les parties, mais suite aux événements évoqués au point précédent, l'État belge charge son groupe d'intervention humanitaire rapide (« B-FAST »), ou « Centre de crise », administration qui dépend du ministre belge des Affaires étrangères, d'évacuer hors de la bande de Gaza et vers la Belgique *(i)* les Belges, *(ii)* les réfugiés reconnus en Belgique et *(iii)* les membres de leur famille nucléaire, s'ils sont titulaires d'un visa ou titre de séjour pour la Belgique⁴.

Suite à des négociations diplomatiques, Israël et l'Égypte autorisent l'État belge à procéder à de telles évacuations via le point de passage de Rafah, à la frontière entre la bande de Gaza et l'Égypte. Ceci a permis de ramener en Belgique environ 500 personnes appartenant aux catégories précitées, entre novembre 2023 et mars 2024⁵ – principalement des Belges et leur famille nucléaire⁶.

5. Le 26 janvier 2024, la Cour internationale de Justice rend une ordonnance dans le cadre d'une affaire introduite devant elle par l'Afrique du Sud contre Israël.

La Cour y expose entre autres ce qui suit :

« [...]

37. *L'Afrique du Sud affirme qu'elle cherche à protéger les droits des Palestiniens de Gaza, ainsi que ses propres droits au titre de la convention sur le génocide. Elle fait référence aux droits des Palestiniens de la bande de Gaza d'être protégés contre les actes de génocide, la tentative de génocide, l'incitation directe et publique à commettre le génocide, la complicité dans le génocide et l'entente en vue de commettre le génocide. [...]*

[...]

46. *La Cour note que l'opération militaire conduite par Israël à la suite de l'attaque du 7 octobre 2023 a 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*

² Ibidem.

³ Conclusions des demandeurs, n° 2, p. 2 (point non contesté par l'État belge).

⁴ Conclusions de l'État belge, n° 2, p. 7-8. Il précise avoir pris cette décision conformément à l'art. 75 du Code consulaire, qui énonce que : « L'assistance consulaire est exclusivement réservée aux Belges, aux personnes bénéficiant d'un statut de réfugié ou apatride attribué par la Belgique et aux citoyens de l'Union non représentés dans des pays tiers assimilés aux Belges pour ce qui concerne l'octroi de l'assistance. C'est en ce sens qu'il faudra comprendre "Belge" dans les articles subséquents, à l'exception de l'article 92 ».

⁵ Conclusions de l'État belge, n° 2-4, p. 7-8.

⁶ Conclusions de l'État belge, n° 8, p. 9 (*a contrario*). Cf. également n° 3, p. 8.

considérables aux infrastructures civiles. Même si les chiffres relatifs à la bande de Gaza ne peuvent faire l'objet d'une vérification indépendante, des informations récentes font état de 25 700 Palestiniens tués, de plus de 63 000 autres blessés, de plus de 360 000 logements détruits ou partiellement endommagés et d'environ 1,7 million de personnes déplacées à l'intérieur de Gaza (voir Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'Organisation des Nations Unies (OCHA), "Hostilities in the Gaza Strip and Israel – reported impact, Day 109" (24 January 2024)).

[...]

54. *La Cour est d'avis que les faits et circonstances mentionnés ci-dessus suffisent pour conclure qu'au moins certains des droits que l'Afrique du Sud revendique et dont elle sollicite la protection sont plausibles. Il en va ainsi du droit des Palestiniens de Gaza d'être protégés contre les actes de génocide et les actes prohibés connexes visés à l'article III, et du droit de l'Afrique du Sud de demander qu'Israël s'acquitte des obligations lui incombant au titre de la convention.*

[...]

60. *La Cour tient de l'article 41 de son Statut le pouvoir d'indiquer des mesures conservatoires lorsqu'un préjudice irréparable risque d'être causé aux droits en litige dans une procédure judiciaire ou lorsque la méconnaissance alléguée de ces droits risque d'entraîner des conséquences irréparables [...]*

61. *Le pouvoir de la Cour d'indiquer des mesures conservatoires n'est toutefois exercé que s'il y a urgence, c'est-à-dire s'il existe un risque réel et imminent qu'un préjudice irréparable soit causé aux droits revendiqués avant que la Cour ne rende sa décision définitive. [...]*

[...]

66. *À la lumière des valeurs fondamentales que la convention sur le génocide entend protéger, la Cour considère que les droits plausibles en cause en l'espèce, soit le droit des Palestiniens de la bande de Gaza d'être protégés contre les actes de génocide et actes prohibés connexes visés à l'article III de la convention sur le génocide et le droit de l'Afrique du Sud de demander le respect par Israël de ses obligations au titre de cet instrument, sont de nature telle que le préjudice qui leur serait porté pourrait être irréparable [...]*

[...]

70. *La Cour considère que la population civile de la bande de Gaza demeure extrêmement vulnérable. Elle rappelle que l'opération militaire conduite par Israël après le 7 octobre 2023 a notamment fait des dizaines de milliers de morts et de blessés et causé la destruction d'habitations, d'écoles, d'installations médicales et d'autres infrastructures vitales, ainsi que des déplacements massifs de population [...]*

[...]

72. *Dans ces circonstances, la Cour considère que la situation humanitaire catastrophique dans la bande de Gaza risque fort de se détériorer encore avant qu'elle ne rende son arrêt définitif.*

[...]

74. *À la lumière de ce qui précède, la Cour considère qu'il y a urgence, en ce sens qu'il existe un risque réel et imminent qu'un préjudice irréparable soit causé aux droits qu'elle a jugés plausibles, avant qu'elle ne rende sa décision définitive »⁷.*

⁷ Ordonnance du 26 janvier 2024 de la Cour internationale de Justice (§§ 60-74). Elle est consultable sur le site internet de la Cour. Le passage reproduit ici est cité aux p. 3-4 de la pièce C de l'État belge (ordonnance du 24 septembre 2025 de ce Tribunal, R.G. n° 25/203/C). Lors de l'audience de plaidoiries du 5 janvier 2026, les parties ont expressément

Tout ceci conduit la Cour à arrêter notamment les mesures suivantes :

- « 1) [...] L'État d'Israël doit, conformément aux obligations lui incombant au titre de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, prendre 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 ; [...] » ;
- « 2) [...] L'État d'Israël doit veiller, avec effet immédiat, à ce que son armée ne commette aucun des actes visés au point 1 ci-dessus ; [...] » ; et
- « 4) [...] L'État d'Israël doit prendre sans délai des mesures effectives pour permettre la fourniture des services de base et de l'aide humanitaire requis de toute urgence afin de remédier aux difficiles conditions d'existence auxquelles sont soumis les Palestiniens de la bande de Gaza [...] »⁸.

Ces injonctions seront confirmées ou renforcées en mars 2024 et en mai 2024 par la Cour internationale de Justice⁹.

6. Le 20 mai 2024, le procureur de la Cour pénale internationale demande à cette dernière la délivrance de mandats d'arrêt contre le Premier ministre et le ministre de la Défense d'Israël. Il expose à ce propos dans un communiqué que :

« [...] »

Compte tenu des preuves recueillies et examinées par mon Bureau, j'ai de bonnes raisons de penser que la responsabilité pénale de Benjamin NETANYAHU, le Premier ministre d'Israël, et de Yoav GALLANT, ministre de la Défense d'Israël, est engagée pour les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité ci-après commis sur le territoire de l'État de Palestine (dans la bande de Gaza) à compter du 8 octobre 2023 au moins :

- *le fait d'affamer délibérément des civils comme méthode de guerre en tant que crime de guerre, en violation de l'article 8-2-b -xxv du Statut ;*
- *le fait de causer intentionnellement de grandes souffrances ou de porter gravement atteinte à l'intégrité physique ou à la santé, en violation de l'article 8-2-a-iii ou les traitements cruels en tant que crime de guerre, en violation de l'article 8-2-c-i ;*
- *l'homicide intentionnel, en violation de l'article 8-2-a-i ou le meurtre en tant que crime de guerre, en violation de l'article 8-2-c-i ;*
- *le fait de diriger intentionnellement des attaques contre la population civile en tant que crime de guerre en violation des articles 8-2-b-i ou 8-2-e-i ;*
- *l'extermination et/ou le meurtre en tant que crime contre l'humanité, en violation des articles 7-1-b et 7-1-a, y compris en lien avec le fait d'affamer des civils ayant entraîné la mort, en tant que crime contre l'humanité ;*

autorisé le Tribunal à faire état ici des faits mentionnés dans cette pièce C.

⁸ Ordonnance du 26 janvier 2024 de la Cour internationale de Justice, dispositif (§ 86).

⁹ Ordonnance du 28 mars 2024 de la Cour internationale de Justice ; Ordonnance du 24 mai 2024 de la Cour internationale de Justice (Elles sont consultables sur le site internet de cette Cour et partiellement reproduites aux p. 5-7 de la pièce C de l'État belge – ordonnance du 24 septembre 2025 de ce Tribunal, R.G. n° 25/203/C).

- *la persécution en tant que crime contre l'humanité, en violation de l'article 7-1-h ;*
- *d'autres actes inhumains en tant que crime contre l'humanité, en violation de l'article 7-1-k »*¹⁰.

7. Le 21 novembre 2024, la chambre préliminaire de la Cour pénale internationale fait droit à la requête déposée le 20 mai 2024 par le procureur de cette cour (cf. le point précédent) et délivre des mandats d'arrêt contre le Premier ministre et le ministre de la Défense d'Israël¹¹.

8. Le 29 janvier 2025, l'avocat des demandeurs écrit au consulat de Belgique à Jérusalem :

« Par la présente, [les trois premiers demandeurs] introduisent une demande de regroupement familial sur pied de l'article 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. À défaut d'une procédure légale prévue à cet effet, la présente demande est introduite conformément à l'article 9 de la loi du [15 décembre 1980] sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

[...]

[Les trois premiers demandeurs], en tant que parents et frère [du quatrième demandeur] ne peuvent se prévaloir de l'article 40ter de la loi du [15 décembre 1980] pour solliciter le regroupement familial. Dès lors, la présente demande est introduite sur pied des articles 9 de la loi du [15 décembre 1980] et 20 du TFUE.

La portée de cette disposition a été précisée pour la première fois dans l'arrêt Ruiz Zambrano de la Cour de Justice de l'Union européenne (ci-après : CJUE) qui déclare que :

l'article 20 TFUE "s'oppose à des mesures nationales ayant pour effet de priver les citoyens de l'Union de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par leur statut de citoyen de l'Union [...]"

44. Il doit, en effet, être considéré qu'un tel refus de séjour aura pour conséquence que lesdits enfants, citoyens de l'Union, se verront obligés de quitter le territoire de l'Union pour accompagner leurs parents. De la même manière, si un permis de travail n'est pas octroyé à une telle personne, celle-ci risque de ne pas disposer de ressources nécessaires pour subvenir à ses propres besoins et à ceux de sa famille, ce qui aurait également pour conséquence que ses enfants, citoyens de l'Union, se verraient obligés de quitter le territoire de celle-ci. Dans de telles conditions, lesdits citoyens de l'Union seront, de fait, dans l'impossibilité d'exercer l'essentiel des droits conférés par leur statut de citoyen de l'Union".

La Cour de Justice a par la suite développé sa jurisprudence concernant l'article 20 TFUE, notamment par les arrêts O. et S. (C-356/11 et C-357/11 [...]), Dereci et autres (C-256/11 [...]) et Subdelegación del Gobierno e Ciudad Real (C-836/18 [...]). Dans ce dernier, la Cour a jugé que :

39. À cet égard, la Cour a déjà constaté qu'il existe des situations très particulières dans lesquelles, en dépit du fait que le droit secondaire relatif au droit de séjour des ressortissants de pays tiers n'est pas applicable et que le citoyen de l'Union concerné n'a pas fait usage de sa liberté de circulation, un droit de séjour doit néanmoins être

¹⁰ Communiqué de presse du 20 mai 2024 de la Cour pénale internationale. Il est consultable sur le site internet de la Cour. Le passage reproduit ici est cité à la p. 6 de la pièce C de l'État belge (ordonnance du 24 septembre 2025 de ce Tribunal, R.G. n° 25/203/C).

¹¹ Communiqué de presse du 21 novembre 2024 de la Cour pénale internationale. Il est consultable sur le site internet de la Cour. Il est mentionné à la p. 11 de la pièce C de l'État belge (ordonnance du 24 septembre 2025 de ce Tribunal, R.G. n° 25/203/C).

accordé à un ressortissant d'un pays tiers, membre de la famille dudit citoyen, sous peine de méconnaître l'effet utile de la citoyenneté de l'Union, si, comme conséquence du refus d'un tel droit, ce citoyen se voyait obligé, en fait, de quitter le territoire de l'Union pris dans son ensemble, le privant ainsi de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par ce statut [arrêt du 8 mai 2018, K.A. e.a. (Regroupement familial en Belgique), C-82/16, EU:C:2018:308, point 51].

Actuellement, la Cour ne s'est prononcée que sur l'octroi d'un droit de séjour découlant de l'article 20 TFUE et non sur les circonstances d'octroi d'un visa. Cependant, rien dans la formulation de la jurisprudence de la Cour ne permet de penser que les principes ne seraient pas applicables mutatis mutandis.

Par ailleurs, il est nécessaire de tenir compte des circonstances particulières de l'espèce, telles que décrites [ci-dessous].

En effet, les liens de dépendance entre les membres de la famille se trouvant coincés à Gaza et [le quatrième demandeur] en Belgique ont été renforcés à cause du conflit. Même si, actuellement, [le quatrième demandeur] est incapable de se rendre à Gaza pour soutenir sa famille, en raison du conflit toujours actif en ce jour et en raison du bloc[us] de la bande de Gaza par l'État israélien, il n'en est pas moins [...] le seul à même de soutenir sa famille, moralement et économiquement.

L'application du droit de l'Union entraîne avec elle le nécessaire respect des garanties du droit de l'Union et notamment le respect de l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, garantissant le respect de la vie familiale de mes clients.

[...]

La situation actuelle à Gaza est de notoriété publique.

Les demandeurs renvoie[nt] à ce sujet à l'enquête d'Amnesty International publiée ce 5 décembre 2024, intitulée "On a l'impression d'être des sous-humains. Le génocide des Palestiniens et Palestiniennes commis par Israël à Gaza".

[Le quatrième demandeur] décrit comme suit la situation de sa famille [...] :

"Je me permets de vous écrire pour solliciter votre aide concernant ma famille qui se trouve actuellement à Gaza, en Palestine. En tant que Palestinien naturalisé belge, je suis profondément inquiet pour le bien-être de mes proches, en particulier mon petit frère [le troisième demandeur], âgé de 16 ans et atteint de trisomie. La situation à Gaza est devenue catastrophique en raison de la guerre et il est urgent de faire venir ma famille vivre avec moi en Belgique.

Ma famille vit dans une tente fragile sans protection adéquate contre les intempéries alors que l'hiver approche. Les nuits sont particulièrement difficiles, car ils n'ont ni couvertures ni vêtements appropriés pour se protéger du froid. Dans cette situation désespérée, ils doivent ramasser des morceaux de tissu pour tenter de se réchauffer.

L'accès à l'eau potable et à l'électricité est inexistant, ce qui rend leur quotidien encore plus insupportable. Les aides alimentaires sont largement insuffisante[s], leur fournissant parfois une boîte de thon pour toute la famille. Mes parents, en plus de vivre dans la peur constante des bombardements, sont confrontés à des problèmes de santé préoccupants. [...] mais ils n'ont pas accès aux médicaments ni aux soins nécessaires pour traiter leurs affections.

Mon petit frère [le troisième demandeur] a des besoins spécifiques en raison de sa trisomie. Dans un environnement aussi précaire, il ne peut recevoir l'attention et les soins adaptés à son état. La guerre a gravement affecté son développement et son bien-être émotionnel. En Belgique, je pourrais lui offrir un cadre de vie sûr, un accès

aux soins médicaux appropriés et à une éducation spécialisée, indispensables à son épanouissement.

Les conditions de vie actuelles de ma famille à Gaza sont inhumaines. Ils vivent dans une angoisse perpétuelle, sans savoir de quoi demain sera fait. Le regroupement familial serait une solution non seulement pour assurer la sécurité et la santé de mon petit frère, mais également pour réunir notre famille dans un moment aussi difficile. [...]"

[...]

[Le quatrième demandeur] vit [en Belgique] avec son épouse [...].

Le couple dispose de revenus suffisants pour prendre en charge les membres de leur famille.

[Le quatrième demandeur] travaille en tant qu'aide-électricien [...]. Son revenu net est légèrement supérieur à 2.000 € par mois [...]

[Son épouse] travaille pour sa part en tant qu'employée [...]. Son salaire est légèrement supérieur à 700 € par mois [...].

[...]

Dans ces conditions, je vous prie de bien vouloir, dans un premier temps, enregistrer la demande de visa de mes clients et, dans un second temps, leur octroyer les visas en vue du regroupement familial avec [le quatrième demandeur] »¹².

9. En mars 2025, le point de passage de Kerem Shalom, entre la bande de Gaza et Israël, près de la frontière entre Israël et l'Égypte, est ouvert.

Cependant, l'Égypte refuse d'ouvrir sa frontière aux personnes quittant la bande de Gaza, aux motifs qu'Israël n'autorise pas l'acheminement de l'aide humanitaire vers celle-ci et/ou que les autorités égyptiennes ne souhaitent pas contribuer à un exil palestinien. Israël refuse également l'entrée sur son territoire d'habitants de la bande de Gaza. Tout ceci a pour conséquence que les personnes qui se trouvent dans la bande de Gaza – tels que les trois premiers demandeurs – sont empêchées d'en sortir¹³.

C'est dans ce contexte que l'État belge entreprend de nouvelles négociations diplomatiques avec Israël et la Jordanie, afin de pouvoir poursuivre les évacuations entamées en novembre 2023 et interrompues en mars 2024 (cf. ci-dessus, n° 4)¹⁴.

10. Au terme de ces négociations, Israël, la Jordanie et l'État belge conviennent d'un processus d'évacuation qui paraît¹⁵ pouvoir être résumé comme suit :

- **étape 1** : l'État belge vérifie que les personnes désireuses d'être évacuées et ne disposant pas de la nationalité belge ont un visa ou un titre de séjour pour la Belgique ;
- **étape 2** : l'État belge vérifie si les personnes désireuses d'être évacuées sont **(i)** belges,

¹² Courriel du 29 janvier 2025 de l'avocat des demandeurs (Pièce 1 des demandeurs ; cf. également leur pièce 2).

¹³ Éléments de fait exposés à l'audience de plaidoiries du 5 janvier 2026 par toutes les parties.

¹⁴ Conclusions de l'État belge, n° 5, p. 8.

¹⁵ Ce résumé se fonde sur les précisions apportées par l'État belge dans ses écrits de procédure. Il figurait déjà dans la demande de décision préjudicielle du 12 décembre 2025 (C-819/25 (PPU), *Gonrieh*). Par conséquent, lors de l'audience de plaidoiries du 5 janvier 2026, la juridiction de renvoi a invité l'avocat de l'État belge à lui préciser si ce résumé comportait des erreurs de compréhension. L'avocat de l'État belge n'a malheureusement pas été en mesure de répondre à cette invitation. Aussi, en cas d'erreur de compréhension de la juridiction de renvoi ou d'imprécision de sa part, l'État belge veillera à apporter à la Cour de Justice les clarifications qu'il estime nécessaires.

- (ii) réfugiés reconnus en Belgique ou (iii) membres de leur famille nucléaire¹⁶. Dans l'affirmative, les intéressés sont inscrits sur une liste d'évacuation ;
- La liste précitée a diminué au fil des évacuations. Initialement, c'est-à-dire en avril 2025, elle comptait environ 500 personnes. À la date du 3 décembre 2025, elle se réduisait à 62 personnes – principalement des réfugiés reconnus en Belgique et/ou des membres de leur famille nucléaire ;
 - Il arrive que les intéressés ne fournissent pas les informations nécessaires d'emblée, ce qui ralentit le traitement de leur dossier par l'État belge ;
 - Tant que toutes les personnes figurant sur cette liste n'auront pas été évacuées, l'État belge n'envisage pas d'y inclure d'autres (catégories de) personnes ;
- **étape 3 :** l'État belge demande aux autorités israéliennes et jordaniennes compétentes de lui indiquer le nombre de personnes qu'il est concrètement autorisé à évacuer. L'État belge adresse cette demande dès qu'il est matériellement en mesure d'effectuer une évacuation ;
- Les autorités israéliennes et jordaniennes ne donnent suite à cette demande que de manière aléatoire. Récemment, il est ainsi arrivé qu'elles informent l'État belge du nombre précité sans avoir préalablement reçu une demande formelle en ce sens ; à d'autres occasions, la demande formelle de l'État belge est restée sans réponse durant un certain temps, sans indication quant au délai dans lequel une réponse serait finalement donnée ;
- **étape 4 :** dans la limite du nombre de personnes fixé par les autorités israéliennes et jordaniennes à l'étape 3, l'État belge transmet à ces autorités les noms de personnes à évacuer, choisies parmi toutes celles qui figurent encore sur la liste d'évacuation ;
- Lorsqu'il effectue ce choix, l'État belge donne la priorité aux familles avec de jeunes enfants et il veille à ne pas séparer les familles ;
- **étape 5 :** les autorités israéliennes et jordaniennes procèdent à des vérifications au sujet des personnes à évacuer et dont le nom leur a été transmis à l'étape 4. Elles peuvent solliciter de l'État belge des renseignements complémentaires et, au terme de leurs vérifications, refuser l'évacuation de telle ou telle personne. Lorsqu'elles donnent leur autorisation, elles précisent à quelle date l'évacuation doit avoir lieu ;
- **étape 6 :** à la date fixée, l'État belge procède à l'évacuation des personnes dont les autorités israéliennes et jordaniennes ont autorisé la sortie de la bande de Gaza et le transit via leur territoire respectif, depuis le point de passage de Kerem Shalom ;
- L'État belge ne révèle pas quelles conditions les autorités israéliennes imposent pour donner une telle autorisation. Toutefois, puisqu'Israël refuse en principe l'entrée de Palestiniens de la bande de Gaza sur son territoire (n° 9) et puisque les vols pour la Belgique affrétés pour les intéressés partent tous de Jordanie, l'on

¹⁶ Dans ses conclusions (n° 2, p. 8), l'État belge écrit que ces trois catégories (Belges, réfugiés reconnus et les membres de leur famille nucléaire) « *ont servi de base aux négociations* » qui ont permis l'organisation d'évacuations. La suite de ses développements (n° 3, p. 8 et n° 8, p. 9) tend à confirmer que ces trois catégories font partie de l'accord conclu avec Israël et la Jordanie pour la mise en place du processus d'évacuation décrit ici. Toutefois, ceci n'est pas certain, car l'État belge ne l'écrit nulle part dans ses conclusions, à tout le moins pas de manière explicite. Aussi, *si tel est le cas*, la demande d'évacuation des demandeurs (= leur demande principale au fond) pourrait aller à l'encontre de cet accord, puisque les trois premiers demandeurs ne font pas partie de la famille nucléaire du quatrième demandeur. Par conséquent, il n'est pas exclu que l'argument de l'État belge pris d'un risque d'incident diplomatique, qui semble avant tout dirigé contre la demande subsidiaire au fond des demandeurs (cf. ci-dessous, n° 44), soit également pertinent vis-à-vis de leur demande principale au fond.

peut supposer qu’Israël exige en tout cas que le transit sur son territoire soit aussi bref que possible ;

- En revanche, l’État belge précise que les autorités jordaniennes conditionnent leur autorisation à son engagement que :
 - les intéressés ne restent pas plus de 72 heures sur le territoire jordanien ; et que
 - durant tout leur séjour sur le territoire jordanien, les intéressés soient accompagnés en permanence par des agents de l’État belge, sous la responsabilité de ce dernier¹⁷.

En vertu de ce processus d’évacuation, l’État belge doit donc prendre en charge le transport des intéressés depuis la bande de Gaza, via Israël et la Jordanie, jusqu’en Belgique.

Ceci soulève des difficultés d’ordre logistique et organisationnel, puisque l’administration belge doit disposer d’un personnel qualifié (au moins pour partie arabophone) et en nombre suffisant, mais aussi d’autocars, de nuitées d’hôtel en Jordanie, d’un ou de plusieurs avions, d’équipements médicaux, de mesures de sécurité, etc.

Ces difficultés sont accrues par :

- le manque de personnel qualifié sur place (cf. ci-dessus) ou son épuisement. Car une opération d’évacuation impose généralement aux agents concernés de travailler « 24h/24, 7j/7 », alors qu’ils sont déjà confrontés à une situation moralement éprouvante, depuis au moins plusieurs mois ;
- les conditions alimentaires et sanitaires déplorables qui règnent dans la bande de Gaza.
 - L’état de santé de certaines personnes évacuées requiert la présence de personnel médical, voire un transport médical urgent et donc le recours à des ambulances.
 - Ces conditions exposent également les agents concernés à un risque sanitaire : « *des cas de gale ont déjà été détecté[s] lors d’opérations précédemment menées* » ; et par
- les tensions actuelles dans les territoires traversés lors de l’évacuation.
 - Ces tensions exposent en effet tant les personnes évacuées que les agents de l’État belge à un risque avéré pour leur intégrité physique ou pour leur vie. L’État belge signale ainsi que, le 18 septembre 2025, un attentat a été commis sur le pont Allenby/pont du roi Hussein, à la frontière entre Israël et la Jordanie – passage obligé des évacuations organisées par l’État belge.
 - En outre, ces tensions empêchent l’État belge de recruter du personnel sur place, sous peine d’exposer les intéressés à des actes de représailles, tels que « *du harcèlement des Israéliens à Kerem Shalom* ».
 - Enfin, ces tensions provoquent un enchérissement du carburant pour les véhicules, notamment, et augmentent aussi le degré de qualification requis pour les agents envoyés sur le terrain (formation en sécurité)¹⁸.

11. Entre le 12 juin 2025 et le 27 octobre 2025, la Commission européenne écrit à trois reprises à l’avocat des demandeurs, à propos du sort réservé aux « *membres de la famille [de] citoyens belges*

¹⁷ Conclusions de l’État belge, n° 9-39, p. 9-16.

¹⁸ Conclusions de l’État belge, n° 9-39, p. 9-16.

statiques qui déposent une demande de visas sur la base de l'article 20 TFUE »¹⁹.

12. Le 16 juillet 2025, le ministre belge des Affaires étrangères répond notamment ce qui suit à une question parlementaire :

« En octobre 2023, le gouvernement précédent a décidé que les catégories de personnes ayant droit à une évacuation étaient les Belges et les réfugiés reconnus (époux/épousée ou partenaire légal et enfants mineurs ou enfants majeurs à charge) avec un visa ou titre de séjour pour la Belgique. [...]

Sur cette base, nous avons pu évacuer plus de 500 personnes, via le poste-frontière de Rafah et l'Égypte, entre novembre 2023 et mars 2024. Ensuite, les autorités israéliennes ont fermé le poste-frontière de Rafah, et les évacuations n'étaient plus possibles. Elles n'ont pu reprendre qu'en mars 2025, via le poste-frontière de Kerem Shalom et la Jordanie.

Le gouvernement actuel n'a pas encore pris de nouvelle décision sur les catégories de personnes ayant droit à l'évacuation. Mais le gouvernement a décidé de continuer les évacuations sur base d'une liste, qui est fixe pour le moment, et qui a été établie sur base des catégories fixées par le gouvernement précédent. Il s'agit ici de plusieurs centaines de personnes, et mes services se focalisent pour l'instant sur l'évacuation de ce groupe.

Mais j'insiste qu'il est toujours une priorité pour moi de pouvoir évacuer le maximum de personnes de Gaza, y inclus les personnes dont le regroupement familial a été décidé récemment, et qui ne se trouvent donc pas encore sur cette liste.

[...] »²⁰.

13. Le 2 septembre 2025, le ministre belge des Affaires étrangères publie notamment ce qui suit sur son site internet :

« [...]

Aujourd'hui, la reprise des colonisations en Cisjordanie, le projet E1 visant Jérusalem-Est, l'opération militaire d'occupation totale de Gaza et la situation de famine et de crise humanitaire indescriptible laissent craindre qu'en l'absence de réaction internationale réaffirmant la nécessité de préserver les chances de création d'un État palestinien, une coexistence pacifique et durable à deux États ne puisse plus exister.

C'est pourquoi la Belgique souhaite envoyer un signal politique et diplomatique fort en se joignant aux nations qui vont annoncer la reconnaissance de l'État de Palestine en marge de la semaine de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations-Unies, en s'inscrivant dans l'initiative conjointe de la France et de l'Arabie saoudite comme souhaité dans la résolution votée à la Chambre des représentants. Le droit international, en particulier le droit à l'autodétermination des peuples, sera ainsi une nouvelle fois promu par la Belgique, sans qu'en aucune manière le respect du droit ne puisse être interprété comme une récompense au Hamas. La Belgique appelle également avec force à la reconnaissance de l'État d'Israël par tous les pays arabes.

Consciente du traumatisme vécu par les Israéliens en suite des attaques terroristes du Hamas du 7 octobre 2023, la Belgique ne formalisera cette reconnaissance de l'État palestinien par

¹⁹ Courrier du 27 octobre 2025 de la Commission européenne (Pièce 8 des demandeurs). Cf également les courriers du 12 juin et du 15 juillet 2025 de la Commission (même pièce).

²⁰ Réponse du 16 juillet 2025 du ministre des Affaires étrangères à la question écrite n° 132 du député Ch. LACROIX, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2024-2025, QRVA 56-019, p. 170 (partiellement citée par dans les conclusions de l'État belge, n° 40, p. 16-17).

voie d'arrêt royal qu'une fois que le dernier otage aura été libéré et que les organisations terroristes telles que le Hamas auront été écartées de la gestion de la Palestine.
[...] »²¹.

14. Le 24 octobre 2025, l'État belge accorde un visa de type « D » (dit aussi « visa humanitaire ») aux trois premiers demandeurs²².

15. Le 27 octobre 2025, l'avocat des demandeurs écrit au « Centre de crise », administration qui dépend du ministre belge des Affaires étrangères :

« Je vous adresse la présente en ma qualité de conseil [des trois premiers demandeurs].
[...]

Trois décisions d'octroi de visas humanitaires ont été prises ce 24.10.2025. Il s'agit de décisions prises sur base de l'article 9 de la loi, mais également sur base de l'article 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et en l'occurrence sur base de la nationalité belge du fils et frère des [trois premiers] demandeurs, à savoir [le quatrième demandeur].

Je vous demande de bien vouloir inscrire mes clients sur la liste que tient votre centre, et en conséquence d'envoyer dans un premier temps une note verbale aux autorités israéliennes, égyptiennes et jordaniennes, en vue d'une sortie de la bande de Gaza.

[...] »²³.

16. Le 31 octobre 2025, le Centre de crise écrit à l'avocat des demandeurs :

« Avant de pouvoir procéder à une évacuation, il faut examiner si l'on a reçu un visa valide de l'Office des étrangers belge, et si l'on répond aux paramètres fixés par le gouvernement belge, afin d'être éligible à l'évacuation. À l'heure actuelle, il s'agit d'une liste fixe d'environ 500 personnes²⁴, établie sur la base des critères définis précédemment. Cette liste se compose principalement de membres de la famille nucléaire de personnes ayant un statut de réfugié reconnu en Belgique. Pour le moment, nous nous concentrons uniquement sur l'évacuation de ce groupe d'environ 500 personnes.

Afin de déterminer l'éligibilité des membres de votre famille à cette assistance, nous avons besoin des informations suivantes pour chacun des membres de votre famille (y compris vous-même) :

- *Nom*
- *Prénom*
- *Date de naissance*
- *Numéro de Registre National*
- *Nationalité(s)*
- *Lien de parenté (et documentation)*
- *Copie du/ des passeport(s)*
- *Copie du visa ou du titre de séjour belge (e-ID)*
- *Le cas échéant : numéro de carte d'identité palestinienne*

²¹ Extrait du site internet du ministre belge des Affaires étrangères (prevot.belgium.be/fr/actualites). Le passage reproduit ici est cité aux p. 17-18 de la pièce C de l'État belge (ordonnance du 24 septembre 2025 de ce Tribunal, R.G. n° 25/203/C).

²² Conclusions des demandeurs, n° 6, p. 3 ; Conclusions de l'État belge, n° 1, p. 4.

²³ Courriel du 27 octobre 2025 de l'avocat des demandeurs (Pièce 5 des demandeurs).

²⁴ Comme indiqué au n° 10, ci-dessus, ce chiffre est celui d'avril 2025.

En outre, nous vous remercions de bien vouloir nous communiquer une adresse email et un numéro de téléphone auxquels nous pourrions contacter votre famille.

Le SPF Affaires étrangères reste pleinement mobilisé pour qu'un maximum d'ayants-droits, qui se trouvent toujours dans la bande de Gaza, puissent quitter la région »²⁵.

17. Le même jour, l'avocat des demandeurs communique au « Centre de crise » les informations demandées au point précédent. Il ajoute qu'à défaut de confirmation « *pour ce lundi 3 novembre [2025 de] l'inscription [des trois premiers demandeurs] sur la liste [d'évacuation] », « citation sera lancée »²⁶.*

18. Toujours le même jour, le « Centre de crise » répond à l'avocat des demandeurs :

« Nous comprenons la situation extrêmement difficile dans laquelle les [quatre demandeurs] se trouvent.

Nous examinons chaque demande individuellement afin de déterminer qui peut bénéficier d'une assistance et d'une évacuation vers la Belgique. À l'heure actuelle, la Belgique n'est en mesure d'aider que les Belges et les personnes ayant un statut reconnu de réfugié en Belgique, ainsi que les membres de leur famille nucléaire (conjoint ou partenaire légal(e) et enfants mineurs) disposant d'un visa ou d'un titre de séjour valable pour la Belgique.

Nous sommes au regret de vous informer que, sur base des informations que vous nous avez fournies, les membres de votre famille [lire : les trois premiers demandeurs] ne peuvent malheureusement pas bénéficier de cette assistance de la part de la Belgique.

[...] »²⁷.

19. Par une citation en référé signifiée le 10 novembre 2025, les demandeurs assignent l'État belge devant la juridiction de renvoi.

E. OBJET DU LITIGE AU PRINCIPAL

20. **Avant dire droit** et donc avant l'examen de leurs autres demandes²⁸, les demandeurs sollicitent que le Tribunal pose à la Cour de Justice les questions préjudicielles suivantes :

- « 1. *Lorsqu'un État membre, en application de l'article 20 du TFUE, octroie un visa dans le cadre d'un regroupement familial et exige que le bénéficiaire du visa compare personnellement lors de la délivrance (remise en mains propres) dudit visa afin de contrôler son identité, la mise en œuvre du droit de l'Union au sens de l'article 51 de la Charte des droits fondamentaux s'étend-elle au-delà de l'octroi du visa – par exemple, jusqu'à sa délivrance (remise en mains propres) ?*
- 2. *En cas de réponse positive à la première question, l'article 20 du TFUE, lu seul ou conjointement avec les articles 2, 4, 7 et 24 de la Charte des droits fondamentaux, doit-il être interprété comme imposant à l'État membre qui a octroyé un visa comme dit à la première question, lorsque le bénéficiaire de visa (ressortissant de pays tiers) et dans l'impossibilité de quitter seul le pays tiers où il réside et que sa vie y est manifestement en*

²⁵ Courriel du 31 octobre 2025 (12h21) du Centre de crise (Pièce 6 des demandeurs ; Pièce 1 de l'État belge).

²⁶ Courriel du 31 octobre 2025 (12h46) de l'avocat des demandeurs (Pièce 6 des demandeurs ; Pièce 1 de l'État belge).

²⁷ Courriel du 31 octobre 2025 (13h24) du Centre de crise (Pièce 1 de l'État belge).

²⁸ Précision apportée oralement par l'avocat des demandeurs à l'audience de plaidoiries du 5 janvier 2026. Il a en outre expressément confirmé modifier ainsi l'ordre de priorité de ses demandes, telles qu'elles figurent au dispositif des conclusions des demandeurs.

danger, de fournir à ce bénéficiaire une aide lui permettant de quitter ce pays et de se voir délivrer (remettre en mains propres) ledit visa ?

- 3. *En cas de réponse positive à la deuxième question, l'aide à fournir en vertu de la ou des dispositions précitées doit-elle consister à :*
 - *inclure le bénéficiaire du visa (ressortissant de pays tiers) dans un processus d'évacuation mis en place par l'État membre concerné pour des catégories de personnes que cet État a déterminées, aux mêmes conditions que celles-ci et même si ce bénéficiaire ne relève pas de ces catégories ; ou à tout le moins à*
 - *informer les autorités de tout pays tiers empêchant ce bénéficiaire de se rendre dans l'union que ce dernier souhaite y séjourner et dispose à cet égard du visa requis, même si cette information sort du cadre du processus d'évacuation précité ? »²⁹.*

Au fond, les demandeurs sollicitent :

- à titre principal, qu'il soit fait injonction à l'État belge d'inscrire les « [trois premiers demandeurs] *sur la liste d'évacuation* » établie par l'État belge et d' « *organiser concrètement les évacuations* [de ces demandeurs] *dès que les formalités nécessaires sont complétées* »³⁰ ;
- à titre subsidiaire, dans le cas où leur demande principale serait rejetée³¹, les demandeurs sollicitent qu'il soit fait injonction à l'État belge d'informer les « *autorités israéliennes, égyptiennes, jordaniennes [ou] toute autre autorité impliquée [...] via ses canaux diplomatiques officiels [...] et dans les termes qu'il lui plaira, que les* [trois premiers] *demandeurs :*
 - *résident actuellement dans la bande de Gaza,*
 - *ont tous obtenu un visa pour la Belgique,*
 - *demandent aux autorités concernées à être autorisés à sortir de la bande de Gaza via l'Égypte, la Jordanie, ou Israël (ou tout autre moyen), pour se rendre en Belgique, et*
 - *sont disposés à s'engager de manière juridiquement contraignante à quitter le territoire égyptien, jordanien ou israélien, le plus rapidement possible, après être effectivement sortis de la bande de Gaza* »³².

21. L'État belge demande quant à lui au Tribunal :

- « *à titre principal, de déclarer les demandes [...] irrecevables et à tout le moins non fondées ;*
- *à titre subsidiaire, [de] surseoir à statuer et saisir la Cour de Justice des questions préjudicielles suivantes :*
 - *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment les articles 7, 24 et 51 de celle-ci, doit-elle être interprétée comme s'appliquant dans le cadre d'une procédure de visa "humanitaire" ressortant de la seule compétence du Ministre telle que prévue à l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès*

²⁹ Conclusions des demandeurs, p. 25-26.

³⁰ Conclusions des demandeurs, p. 25.

³¹ Point confirmé à l'audience de plaidoiries du 5 janvier 2026 par l'avocat des demandeurs.

³² Conclusions des demandeurs, p. 24-25.

- au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, alors que cette disposition ne constitue pas la transposition d'un acte de droit de l'Union ?*
- *En cas de réponse affirmative à la première question, les articles 7 et 24 de la Charte des droits fondamentaux doivent-ils s'interpréter comme imposant aux États d'apporter une assistance consulaire aux personnes titulaires d'un tel visa humanitaire (impliquant des prises de contacts directs entre États au bénéfice d'un particulier voire une prise en charge d'un rapatriement depuis le territoire d'un État tiers sur le territoire national) ?*
 - *En cas de réponse positive à la seconde question, les articles 7 et 24 de la Charte interprétés comme imposant à un État de mettre en œuvre une assistance consulaire au bénéfice des personnes disposant d'un visa humanitaire entraîne-t-ils la violation des articles 20, 21 et 46 de la Charte des droits fondamentaux dès lors qu'ils permettent à des personnes ne disposant pas de la nationalité d'un État membre d'exiger qu'une assistance consulaire leur soit octroyée alors même qu'un droit à une assistance consulaire n'est pas reconnu au bénéfice des citoyens disposant de la nationalité d'un État membre en vertu de l'article 46 de la Charte des droits fondamentaux entraînant une différence de traitement non justifiée sur base de la nationalité ?*
- *en tout état de cause, de condamner les [demandeurs] aux entiers dépens de l'instance, en ce compris l'indemnité de procédure évaluée au montant de base »³³.*

F. DISPOSITIONS PERTINENTES POUR LES QUESTIONS PRÉJUDICIELLES

22. Contrairement à la demande de décision préjudicielle du 12 décembre 2025 (**C-819/25 (PPU), Gonrieh**), la Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial³⁴ n'est pas d'application ici : elle ne s'applique pas aux membres de la famille d'un citoyen de l'Union³⁵.

Le quatrième demandeur est un tel citoyen, puisqu'il a la nationalité belge (cf. ci-dessus, **n° 2**).

23. L'article 9, al. 1, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers³⁶ (ci-après, « **la loi du 15 décembre 1980** ») énonce que :

*« Pour pouvoir séjourner dans le Royaume au-delà du terme fixé à l'article 6^[37], l'étranger qui ne se trouve pas dans un des cas prévus à l'article 10 doit y être autorisé par le Ministre ou son délégué.
[...] ».*

Les parties s'accordent à considérer que les trois premiers demandeurs ne se trouvent pas dans un des cas prévus à l'article 10 de la loi du 15 décembre 1980 et que les visas de type « D » (dits aussi « visas humanitaires ») qui leur ont été accordés le 24 octobre 2025 (cf. ci-dessus, **n° 14**) l'ont été sur la base

³³ Conclusions de l'État belge, p. 44.

³⁴ J.O.U.E., n° L 251 du 3 octobre 2003, p. 2.

³⁵ Art. 3.3 de la Directive 2003/86/CE.

³⁶ M.B., 31 décembre 1980.

³⁷ À savoir 90 jours

de l'article 9 de cette loi.

Elles s'accordent également à dire que cet article 9 n'est pas la transposition d'une norme de droit dérivé et que les visas litigieux n'ont pas été accordés sur la base d'une telle norme³⁸.

En revanche, les parties s'opposent sur le point de savoir si les visas de type « D » des trois premiers demandeurs sont *néanmoins* régis par l'article 20 du TFUE (cf. ci-dessous, n° 35).

24. L'article 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose que :

« 1. Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

2. Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités. Ils ont, entre autres :

- a) le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ;*
- b) [...]*

Ces droits s'exercent dans les conditions et limites définies par les traités et par les mesures adoptées en application de ceux-ci. ».

25. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne énonce entre autres ce qui suit :

- *« Article 2 – Droit à la vie*
1. Toute personne a droit à la vie.
[...]
- *Article 4 – Interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants*
Nul ne peut être soumis à [...] des [...] traitements inhumains ou dégradants.
- *Article 7 – Respect de la vie privée et familiale*
Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, [...].
- *Article 20 – Égalité en droit*
Toutes les personnes sont égales en droit.
- *Article 21 – Non-discrimination*
1. Est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.
2. [...]
- *Article 24 – Droits de l'enfant*
1. Les enfants ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être. [...].
2. [...].
3. Tout enfant a le droit d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à son intérêt ».

26. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui correspond à l'article 2 de la Charte des droits fondamentaux, « *astreint l'État non seulement à s'abstenir de provoquer la mort de manière volontaire et irrégulière, mais aussi à*

³⁸ Conclusions des demandeurs, n° 14, p. 8 ; Conclusions de l'État belge, n° 55, p. 23.

prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction »³⁹. Cette Cour a jugé à plusieurs reprises que cette obligation positive peut, dans certaines circonstances, conduire l'État concerné à « *prendre préventivement des mesures d'ordre pratique pour protéger l'individu dont la vie est menacée* », sans que ceci ne puisse « *imposer aux autorités un fardeau insupportable ou excessif* »⁴⁰.

Elle a étendu cette jurisprudence du « fardeau excessif » à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui correspond à l'article 4 de la Charte⁴¹.

Cette jurisprudence paraît pouvoir être rapprochée de celle développée par la même Cour à propos des obligations positives incombant à un État au titre de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui correspond à l'article 7 de la Charte. Dans ce cadre, cette Cour examine « *si l'importance de l'intérêt en jeu exige l'imposition de l'obligation positive demandée par le requérant* ». Autrement dit, comme sous l'empire de la jurisprudence du « fardeau excessif », cette Cour a « *égard au juste équilibre à ménager entre l'intérêt général et les intérêts antagoniques de l'individu concerné* »⁴².

Cette Cour souligne encore que les États « *jouissent d'une certaine marge d'appréciation dans la mise en œuvre des obligations positives qui leur incombent au titre de l'article 8 [de la Convention]* » et que :

- d'une part, « *[l]orsqu'un aspect particulièrement important de l'existence [...] d'un individu se trouve en jeu, la marge laissée à l'État est restreinte* » ; mais que
- d'autre part, « *la marge d'appréciation est plus large lorsqu'il n'existe pas de consensus entre les États membres du Conseil de l'Europe sur l'importance relative de l'intérêt en jeu ou sur les meilleurs moyens de le protéger* »⁴³.

G. CONSIDÉRATIONS LIÉES À LA PROCÉDURE DEVANT LA JURIDICTION DE RENVOI

a) Recevabilité (pouvoir de juridiction)

27. L'État belge soulève un déclinatoire de juridiction : il considère en substance qu'aucune juridiction judiciaire belge ne pourrait examiner l'action des demandeurs⁴⁴.

Or, ceux-ci invoquent notamment le droit à la vie, le droit à la protection contre les traitements inhumains et le droit au respect de la vie familiale, respectivement garantis par les articles 2, 4 et 7 de

³⁹ Cour eur. D.H., arrêt *L.C.B. c. Royaume-Uni*, 9 juin 1998, req. n° 23413/94, § 36 ; Cour eur. D.H. (gde chambre), arrêt *Centre de ressources juridiques au nom de Valentin Câmpeanu c. Roumanie*, requ. n° 47848/08, § 130.

⁴⁰ Cour eur. D.H., arrêt *Osman c. Royaume-Uni*, 28 octobre 1998, req. n° 23452/94, §§ 115-116 ; Cour eur. D.H. (gde chambre), arrêt *Giuliani et Gaggio c. Italie*, req. n° 23458/02, §§ 244-245 ; Cour eur. D.H., arrêt *Choreftakis et Choreftaki c. Grèce*, 17 janvier 2012, req. n° 46846/08, §§ 45-46 ; Cour eur. D.H. (gde chambre), arrêt *Kurt c. Autriche*, 15 juin 2021, req. n° 62903/15, §§ 157-158. Dans le même sens : Cour eur. D.H., arrêt *Sellal c. France*, 8 octobre 2015, req. n° 32432/13, §§ 46-47 ; Cour eur. D.H. (gde chambre), arrêt *Fernandes de Oliveira c. Portugal*, 31 janvier 2019, req. n° 78103/14, §§ 108-111.

⁴¹ Cour eur. D.H. (gde chambre), arrêt *O' Keefe c. Irlande*, 28 janvier 2014, req. n° 35810/09, § 144 ; Cour eur. D.H. (gde chambre), arrêt *X et autres c. Bulgarie*, 21 février 2021, req. n° 22457/16, § 181.

⁴² Cour eur. D.H., *Guide sur l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme*, mis à jour le 28 février 2025 et consultable sur le site de la Cour eur. D.H., n° 7, p. 8/205.

⁴³ Ibidem, n° 8, p. 9/205.

⁴⁴ Conclusions de l'État belge, n° 49-64, p. 21-30.

la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (cf. ci-dessous, n° 39). Il s'agit de droits subjectifs civils que les juridictions judiciaires belges ont pour mission de protéger en vertu de l'article 144 de la Constitution⁴⁵.

La protection de ces droits subjectifs est l'objet véritable et direct du litige au principal. Le point de savoir si les demandeurs peuvent effectivement revendiquer ces droits relève du fondement de leur action⁴⁶, qui sera le cas échéant examiné au titre de l'apparence de droits.

Il en va de même du point de savoir si les mesures sollicitées par les demandeurs sont juridiquement impossibles au motif qu'elles empièteraient sur la conduite des relations internationales de l'État belge par son gouvernement⁴⁷, contreviendraient à la séparation des pouvoirs⁴⁸ ou encore seraient susceptibles de porter atteinte à la souveraineté d'Israël ou de la Jordanie et au principe de non-ingérence.

Tout ceci suffit pour rejeter le déclinatoire de juridiction soulevé par l'État belge.

28. Pour contester ce qui précède, l'État belge⁴⁹ fait valoir que ni le droit international public⁵⁰, ni le droit belge interne⁵¹, ni la Convention européenne des droits de l'homme⁵², ni même l'article 46 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne consacrent au profit des ressortissants d'un État déterminé un droit subjectif à obtenir de celui-ci une assistance consulaire.

Cette observation est dénuée de pertinence ici : le point de droit invoqué par l'État belge ne le dispense pas de respecter les droits à la vie, à la protection contre les traitements inhumains ou au respect de

⁴⁵ Cass., 5 janvier 2018, R.G. n° C.17.0307.F, *Arr. Cass.*, 2016, p. 30 ; *Pas.*, 2018, p. 25 (respect de la vie familiale) ; Cass., 14 avril 2016, R.G. n° C.13.0343.F, *Arr. Cass.*, 2016, p. 846 ; *Pas.*, 2016, p. 841 (protection contre les traitements inhumains). La mort par violence étant une atteinte à l'intégrité physique, l'enseignement du second arrêt est transposable par analogie au droit à la vie.

⁴⁶ Cf., par analogie : Cass., 28 septembre 2007, R. G. n° C.06.0180.F, *Arr. Cass.*, 2007, p. 1798 ; *Pas.*, 2007, p. 1659 (« *La partie au procès qui se prétend titulaire d'un droit subjectif a, ce droit fût-il contesté, l'intérêt requis pour que sa demande puisse être reçue. L'examen de l'existence et de la portée du droit subjectif que cette partie invoque ne relève pas de la recevabilité, mais du fondement de la demande* ») ; Cass., 29 octobre 2015, R. G. n° C.13.0374.N, *Arr. Cass.*, 2015, p. 2458 ; *Pas.*, 2015, p. 2437 ; Cass., 26 janvier 2017, R. G. n° C.16.0291.F, *J.L.M.B.*, 2017, p. 1557 ; *R.W.*, 2017-18, p. 1216.

⁴⁷ Art. 167, § 1, al. 1, de la Constitution (« *Le Roi dirige les relations internationales, [...]* »).

⁴⁸ Y compris la violation alléguée par l'État belge de l'art. 6 du Code judiciaire, qui prohibe les arrêts de règlement (Conclusions de l'État belge, n° 44-47, p. 20-21). L'État belge en déduit un motif d'irrecevabilité, alors que son argumentation à ce propos concerne en définitive la manière dont seront motivées les mesures ordonnées par le Tribunal (cf. en ce sens : Cass., 6 janvier 2005, R.G. n° C.02.0522.F, *Arr. Cass.*, 2005, p. 26 ; *Pas.*, 2005, p. 27), c'est-à-dire ici l'apparence de droits.

⁴⁹ Conclusions de l'État belge, n° 60-65, p. 25-30, où l'État belge se réfère à certaines des sources citées aux notes de bas de page suivantes.

⁵⁰ Art. 5, a) et e), et art. 36 de la Convention de Vienne de 1936 sur les relations consulaires, tels qu'interprétés par Cass., 29 septembre 2017, R.G. n° C.15.0269.F, *Arr. Cass.*, 2017, p. 1814 ; *Pas.*, 2017, p. 1771 (« *Ces dispositions, qui ne reconnaissent qu'en faveur de l'État d'envoi et de ses ressortissants des droits qu'ils peuvent invoquer contre l'État de résidence, qui en est le seul débiteur, n'imposent en revanche pas à l'État d'envoi [ici, l'État belge] l'obligation de prêter l'assistance consulaire à l'un de ses ressortissants et ne confèrent pas à ce dernier le droit de la lui réclamer* »).

⁵¹ Code consulaire, tel que modifié par une loi du 9 mai 2018, selon Cour const., n° 117/2020 du 24 septembre 2020, points B.5.2 et s.

⁵² Commission eur. D.H., déc. *Bertrand Russel Peace Foundation c. Royaume-Uni*, 2 mai 1978, req., n° 7597/76 ; Cour eur. D.H., déc. *Ortu c. Italie*, 15 février 2011, req. n° 37606/05.

la vie familiale, respectivement garantis par les articles 2, 4 et 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁵³.

29. Aucun autre motif d'irrecevabilité⁵⁴ n'étant invoqué, l'action des demandeurs sera par conséquent déclarée recevable.

b) Urgence comme condition de fond

30. L'article 584, al. 1, du Code judiciaire énonce 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 ».

Une action en référé ne peut donc être déclarée fondée qu'à la condition qu'il y ait urgence au sens de cette disposition. Tel est le cas *« dès que la crainte d'un préjudice d'une certaine gravité, voire d'inconvénients sérieux, rend une décision immédiate souhaitable ; il est permis, dès lors, de recourir au référé lorsque la procédure ordinaire serait impuissante à résoudre le différend en temps voulu »*⁵⁵.

L'urgence alléguée par le demandeur doit être démontrée par celui-ci⁵⁶. En principe, elle ne peut pas être imputable au demandeur⁵⁷.

31. Les demandeurs exposent que les trois premiers d'entre eux vivent dans la bande de Gaza dans des conditions *« bien connues, qualifiées par les experts et les agences de l'ONU de génocide »*⁵⁸.

La situation dans la bande de Gaza depuis le 7 octobre 2023 (cf. l'exposé des faits) démontre en tout cas que ces conditions sont à ce point catastrophiques qu'il est urgent – pour leur bien-être, voire pour leur survie (si ce n'est pas simplement pour que toute la famille soit réunie en Belgique, comme les visas octroyés par l'État belge le leur permettent) – que les trois premiers demandeurs puissent sortir de la bande de Gaza. Sous cet angle, une décision immédiate est souhaitable.

Du reste, l'État belge ne le conteste pas.

L'urgence au sens de l'article 584, al. 1, du Code judiciaire sera donc admise.

⁵³ Cf. s'agissant plus particulièrement de la portée respective des art. 2.1, 4, 7 et 46 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'art. 53 de cette charte : *« Aucune disposition de la présente Charte ne doit être interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus, dans leur champ d'application respectif, par le droit de l'Union, le droit international et les conventions internationales auxquelles sont parties l'Union, ou tous les États membres, et notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales [...] »*.

⁵⁴ Sur l'irrecevabilité que l'État belge croit pouvoir fonder sur l'art. 6 du Code judiciaire, cf. la note de bas de page 48, ci-dessus.

⁵⁵ Cass., 21 mai 1987, R.G. n° 7613, Arr. Cass., 1986-87, p. 1287 ; Pas., 1987, I, p. 1160 ; Cass., 23 septembre 2011, R.G. n° C.10.0279.F, Arr. Cass., 2011, p. 1905 ; Pas., 2011, p. 2031 ; Cass., 8 novembre 2019, R.G. n° C.19.0031.F, Arr. Cass., 2019, p. 2119 ; Pas., 2019, p. 2014.

⁵⁶ Art. 870 du Code judiciaire et art. 8.4 du nouveau Code civil.

⁵⁷ H. BOULARBAH, « L'intervention du président du Tribunal de l'entreprise au bénéfice de l'urgence », in *L'entreprise face à l'urgence*, Larcier, Bruxelles, 2018, n° 24, p. 109 ; J. ENGLEBERT, X. TATON e.a., *Droit du procès civil – Volume 3*, Anthémis, Limal, 2022, n° 54-58, p. 53-56 ; P. MARCHAL, « Référés », *Rép. not.*, Tome XIII, Livre 7, Larcier, Bruxelles, 1992, n° 16, p. 50.

⁵⁸ Conclusions des demandeurs, n° 21, p. 10.

c) Apparence de droits

32. Selon la Cour de cassation, lorsque l'urgence est retenue :

« Conformément à l'article 584 du Code judiciaire, le juge des référés peut ordonner des mesures nécessaires à la sauvegarde des droits de la partie demanderesse s'il existe une apparence de droits qui justifie qu'une telle décision soit prise. Il excède les limites de ses pouvoirs lorsque, dans l'examen des droits apparents des parties, il s'appuie sur des règles de droit qui ne peuvent fonder raisonnablement les mesures provisoires qu'il ordonne »⁵⁹.

33. Bien qu'il y ait lieu d'interroger la Cour de Justice sur la portée du droit de l'Union applicable en l'espèce (cf. ci-dessous), il convient d'emblée d'observer ce qui suit au titre de l'apparence de droit.

L'État belge estime que la demande visant à lui enjoindre d'évacuer les trois premiers demandeurs vers la Belgique (demande principale au fond des demandeurs, résumée ci-dessus, **n° 20**) pourrait être comprise comme visant à modifier l'ordre d'évacuation qu'il a établi entre les différentes personnes susceptibles de bénéficier du processus qu'il a négocié avec Israël et la Jordanie⁶⁰.

Les demandeurs se défendent de poursuivre un tel objectif⁶¹.

Cependant, la demande principale au fond des demandeurs est assortie d'une astreinte devant courir *« à partir du troisième jour calendrier qui suivra la signification de [la décision définitive de la juridiction de renvoi] »* et, *« une fois les [trois premiers demandeurs] inscrits sur [la] liste [d'évacuation], [...] jusqu'à ce que [ces demandeurs] soient traités de la même façon que les autres personnes figurant sur la liste »*⁶². Cela signifie à tout le moins que les demandeurs souhaitent que les trois premiers d'entre eux soient évacués en même temps que les Belges ou les réfugiés reconnus et leur famille nucléaire, alors que tel n'est pas le choix effectué par l'État belge (cf. ci-dessus, **n° 4, n° 10 et n° 18**).

Pour déterminer l'ordre d'évacuation précité, l'État belge dispose d'une marge d'appréciation.

Dans un tel cas, son action n'échappe pas au contrôle de légalité⁶³ du pouvoir judiciaire⁶⁴, mais ce contrôle est alors *« marginal, en ce sens qu'il ne censure que les erreurs manifestes d'appréciation »*⁶⁵.

Une telle erreur se définit comme :

« une violation du principe général de droit du raisonnable "qui interdit à l'autorité d'agir contrairement à toute raison". C'est en d'autres termes "l'erreur qui, dans les circonstances concrètes, est inadmissible pour tout homme raisonnable", ou encore ce qu'aucune autorité, placée dans les mêmes circonstances et fonctionnant normalement, n'aurait décidé, ou en d'autres termes encore, "[l'erreur] qui, dans les circonstances concrètes, est incompréhensible

⁵⁹ Cass., 24 juin 2013, R.G. n° C.12.0450.F, Arr. Cass., 2013, p. 1597 ; Pas., 2013, p. 1450. Dans le même sens : Cass., 12 janvier 2007, R.G. n° C.05.0569.N, Arr. Cass., 2007, p. 71 ; Pas., 2007, p. 71.

⁶⁰ Conclusions de l'État belge, n° 63, p. 29.

⁶¹ Conclusions des demandeurs, n° 41, p. 22.

⁶² Conclusions des demandeurs, p. 25 (dispositif).

⁶³ Art. 159 de la Constitution (étant précisé qu'un tel contrôle est toujours accessoire à un litige portant directement sur un droit subjectif – art. 144 et 145 de la Constitution).

⁶⁴ P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, 3^e éd., Bruylant, 2022, Bruxelles, p. 212-213 (v° « Compétence liée et compétence discrétionnaire »).

⁶⁵ P. GOFFAUX, *op. cit.*, p. 244 (v° « Contrôle de légalité »).

et qu’aucune autre autorité administrative placée dans les mêmes circonstances n’aurait commise”. Il faut que tout doute soit exclu, que l’erreur d’appréciation saute aux yeux »⁶⁶.

En l’occurrence, et sous réserve d’une analyse en sens contraire de la Cour de Justice dans sa décision préjudicielle, l’État belge paraît n’avoir commis aucune erreur manifeste d’appréciation :

- en décidant d’évacuer d’abord ses ressortissants⁶⁷, les réfugiés reconnus et leur famille nucléaire (**n° 4 et n° 10**), avant d’éventuellement d’évacuer d’autres catégories de personnes (**n° 12**) ; ni
- en évacuant en priorité les familles avec de jeunes enfants et en veillant à ne pas séparer les familles (**n° 10**).

H. RAISONS QUI CONDUISENT LA JURIDICTION DE RENVOI À INTERROGER LA COUR DE JUSTICE

34. Les parties au litige au principal s’opposent sur l’interprétation du droit de l’Union applicable en l’espèce et sur l’étendue des obligations qui en découlent pour l’État belge.

La jurisprudence existante de la Cour de Justice ne paraît pas fournir l’éclairage nécessaire pour départager ces points de vue contradictoires. Les parties suggèrent d’ailleurs elles-mêmes de poser des questions préjudicielles.

a) Débat sur l’application du droit de l’Union

35. Comme indiqué ci-dessus, les parties s’opposent tout d’abord sur le point de savoir si les visas de type « D » des trois premiers demandeurs sont exclusivement régis par le droit belge interne (thèse de l’État belge) ou s’ils sont en outre régis par l’article 20 du TFUE, et donc la Charte des droits fondamentaux de l’Union (thèse des demandeurs).

Cependant, l’État belge ne conteste pas que le quatrième demandeur a la nationalité belge (**n° 2**) ni donc qu’il est un citoyen de l’Union au sens de cette disposition.

Sous réserve de ce qu’en dira la Cour de Justice, cette circonstance paraît suffire pour conclure à l’application de l’article 20 du TFUE ici.

36. En outre, il convient d’observer que, lorsqu’elle décide d’accorder des visas (de type « D » ou autre), l’administration belge compétente ne précise pas les motifs de sa décision. Il est donc normal qu’aucun écrit émanant de cette administration ne confirme de manière expresse que les visas accordés aux trois premiers demandeurs (cf. ci-dessus, **n° 14**) l’ont été sur la base de l’article 20 du TFUE.

L’administration belge n’a toutefois pas pu faire abstraction de la situation particulière dans laquelle se trouvent les demandeurs (cf. l’exposé des faits), lorsqu’elle leur a accordé les visas précités.

Par ailleurs, eu égard à la place de l’article 20 du TFUE dans la hiérarchie des normes, il est en définitive indifférent que l’administration belge ait accordé ces visas en croyant se trouver hors du champ d’application de cette disposition. Pour le dire autrement, si cette administration a considéré à tort que l’article 20 du TFUE n’était pas applicable, sa décision ne lie ni la Cour de Justice ni la juridiction de

⁶⁶ P. GOFFAUX, *op. cit.*, p. 357-358 (v° « Erreur manifeste d’appréciation »).

⁶⁷ La juridiction de renvoi ignore si l’État belge y inclut les ressortissants d’autres États membres de l’Union européenne (cf. toutefois la note de bas de page 4, ci-dessus). En tout cas, elle n’est pas saisie par de tels ressortissants, alléguant que l’État belge violerait à leur détriment l’art. 46 de la Charte des droits fondamentaux.

renvoi – qui ont toutes deux pour devoir de veiller au respect de cette disposition.

Par conséquent, selon la juridiction de renvoi et contrairement à ce que soutient l'État belge⁶⁸, la Cour de Justice peut déterminer si les faits litigieux imposent de conclure à l'application de l'article 20 du TFUE, même si aucun écrit de l'administration belge ne reconnaît une telle application.

37. Dans le cadre de la demande de décision préjudicielle du 12 décembre 2025 (**C-819/25 (PPU), Gonrieh**), l'État belge soutient que la mise en œuvre du droit de l'Union prend fin au moment de l'octroi d'un visa, même si le bénéficiaire de ce visa doit encore se présenter physiquement devant une administration nationale. Il refuse donc d'y inclure la délivrance du visa (remise en mains propres).

Dans sa demande précitée, la juridiction de renvoi a indiqué qu'à ses yeux, la mise en œuvre du droit de l'Union ne devrait logiquement s'achever qu'une fois la délivrance des visas (remise en mains propres) effectuée.

Elle maintient ce point de vue ici, (à nouveau) sous réserve de ce qu'en dira la Cour de Justice.

38. À l'appui de leurs thèses respectives sur l'application de l'article 20 du TFUE, tant les demandeurs (cf. ci-dessous, **n° 40**) que l'État belge (**n° 42**) se prévalent de l'arrêt *Ruiz Zambrano* de la Cour de Justice⁶⁹ ou de ses arrêts ultérieurs⁷⁰.

Sous cet angle, le débat semble en réalité porter sur le contenu du droit de l'Union, plutôt que sur son application.

b) Débat sur le contenu du droit de l'Union – Thèse des demandeurs

39. Les demandeurs allèguent que l'article 20 du TFUE (lu en combinaison avec les « *articles 2, 4, 7 et 24 de la Charte* » des droits fondamentaux de l'Union européenne et eu égard à ce que les demandeurs présentent comme « *la nécessité d'échapper au génocide en cours* » dans la bande de Gaza⁷¹) oblige en l'occurrence l'État belge à :

- évacuer les trois premiers demandeurs vers la Belgique (demande principale au fond des demandeurs, résumée ci-dessus, **n° 20**) ; ou à tout le moins à
- informer les autorités israéliennes et jordaniennes de leur souhait de quitter la bande de Gaza et de se rendre en Belgique (demande subsidiaire au fond des demandeurs, résumée ci-dessus, **n° 20**)⁷².

40. À l'appui de cette thèse, les demandeurs invoquent essentiellement :

- l'interprétation de l'article 20 du TFUE par l'arrêt *Ruiz Zambrano* de la Cour de Justice et ses arrêts ultérieurs⁷³. Ils estiment à ce propos que l'État belge a pris en considération

⁶⁸ Conclusions de l'État belge, n° 57, p. 24.

⁶⁹ C.J.U.E., 8 mars 2011, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, EU:C:2011:124, points 43-44.

⁷⁰ Notamment : C.J.U.E. (grande ch.), 8 mai 2018, *K.A. c. État belge (regroupement familial)*, C-82/16, EU:C:2018:308, points 51-52 ; C.J.U.E., 5 mai 2022, *Subdelegación del Gobierno e Ciudad Real*, C-836/18, EU:C:2020:119, points 39-40 ; C.J.U.E., 8 mai 2025, *Stadt Wuppertal*, C-130/24, EU:C:2025:340, points 27-28.

⁷¹ Conclusions des demandeurs, n° 39, p. 21.

⁷² Conclusions des demandeurs, p. 24-25.

⁷³ Conclusions des demandeurs, n° 11-17, p. 7-9. Cf. également le courrier de leur avocat du 29 janvier 2025, reproduit ci-dessus, **n° 3**.

« *des éléments de dépendance* » entre les trois premiers demandeurs et le quatrième demandeur, lorsqu'il leur a accordé des visas de type « D »⁷⁴ et que l'article 20 précité s'applique en l'espèce ;

- les courriers que la Commission européenne a adressés à leur avocat entre le 12 juin 2025 et le 27 octobre 2025 (n° 11), qui confirmeraient (selon les demandeurs) l'application de l'article 20 du TFUE⁷⁵ ;
- « *l'effet utile des droits conférés par l'article 20 du TFUE* »⁷⁶. Les demandeurs soutiennent à ce propos que la Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial⁷⁷ – spécialement son article 13.1 – constituerait « *une expression du principe d'effet utile* »⁷⁸ ou énoncerait les exigences « *a minima* » applicables ici⁷⁹ ; et
- plusieurs décisions de juridictions belges, dont deux arrêts de la Cour d'appel de Bruxelles, au terme desquels (motivation identique dans les deux arrêts) :

« Le principe de la liste d'évacuation ayant été convenu par l'État belge et les autorités israéliennes et égyptiennes^[80], sans empiéter sur le pouvoir de ces autorités de laisser passer ou non les personnes inscrites sur la liste, l'inscription des intimés sur cette liste est une formalité nécessaire à l'obtention matérielle^[81] à l'ambassade belge du Caire du visa d'entrée sur le territoire belge, que seul l'État belge pouvait et, prima facie, devait accomplir.

En d'autres termes, prima facie, dans les circonstances de l'espèce, l'inscription sur la liste d'évacuation, sans obligation de l'État belge de prise en charge financière ou matérielle du voyage vers la Belgique, des intimés d'origine palestinienne résidant dans la bande de Gaza, autorisée à entrer sur le territoire belge, n'est pas une modalité de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'État belge d'accorder une assistance consulaire, mais, d'une part, finalise sous la forme d'une communication par les canaux diplomatiques, la procédure d'octroi aux intimés de visa d'entrée sur le territoire belge et, d'autre part, est une action qui peut être entreprise sans charge excessive pour l'État belge et doit donc l'être, pour protéger le droit à la vie des intimés, le droit à l'intégrité physique et mentale et le droit au respect de la vie familiale garantis par les articles 2.1 [...] et 7 de la Charte des

⁷⁴ Conclusions des demandeurs, n° 13, p. 8.

⁷⁵ Conclusions des demandeurs, n° 16, p. 8.

⁷⁶ Conclusions des demandeurs, n° 30, p. 16.

⁷⁷ J.O.U.E., n° L 251 du 3 octobre 2003, p. 2.

⁷⁸ Conclusions des demandeurs, n° 28, p. 13.

⁷⁹ Conclusions des demandeurs, n° 30, p. 16.

⁸⁰ La Cour d'appel fait ici référence à la liste d'évacuation et au processus d'évacuation négocié par l'État belge avec les autorités israéliennes et égyptiennes (cf. ci-dessus, n° 4), avant la fermeture du point de passage de Rafah. Ce dernier est toujours fermé, alors que le point de passage de Kerem Shalom est actuellement ouvert (n° 9). Ceci a conduit l'État belge à établir un nouveau processus d'évacuation, cette fois avec les autorités israéliennes et jordaniennes (n° 10).

⁸¹ C'est-à-dire la délivrance du visa ou sa remise en mains propres (la juridiction de renvoi considère tous ces termes comme synonymes).

droits fondamentaux de l'Union européenne.

Partant, prima facie, le refus de l'État belge d'inscrire les intimés sur la liste d'évacuation du centre de crise du SPF Affaires étrangères, sans obligation de l'État belge de prise en charge, financière ou matérielle, du voyage des intimés vers la Belgique, prive d'effet utile les droits conférés aux intimés par la directive [applicable] et viole les articles 2.1 [...] et 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne » (souligné par la juridiction de renvoi)⁸².

41. S'agissant des passages soulignés dans l'extrait des deux arrêts de la Cour d'appel de Bruxelles qui vient d'être cité, la juridiction de renvoi croit utile de faire observer que :

- en l'occurrence (et donc à la différence des litiges soumis à la Cour d'appel de Bruxelles) le processus d'évacuation négocié par l'État belge avec les autorités israéliennes et jordaniennes (cf. ci-dessus, **n° 10**) ne permet pas l'inscription d'une personne sur la liste d'évacuation « *sans obligation de l'État belge de prise en charge, financière ou matérielle, du voyage* [des intéressés jusqu'en Belgique] ». L'inscription des trois premiers demandeurs sur cette liste imposerait au contraire à l'État belge de prendre leur évacuation en charge, depuis leur sortie de la bande de Gaza jusqu'en Belgique.

Les demandeurs en sont d'ailleurs parfaitement conscients, ainsi que le démontre l'objet de leur demande principale au fond, résumée ci-dessus (**n° 20**) ; et que

- l'allusion de la Cour d'appel de Bruxelles à l'absence d'une « *charge excessive pour l'État belge* » renvoie à la jurisprudence du « fardeau excessif » de la Cour européenne des droits de l'homme, évoquée ci-dessus (**n° 26**)⁸³.

c) Débat sur le contenu du droit de l'Union (suite) – Thèse de l'État belge

42. En revanche, l'État belge soutient que ni l'article 20 du TFUE ni les articles 2, 4, 7 et 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union ne lui imposent en l'occurrence d'évacuer les trois premiers demandeurs, ni même d'informer les autorités israéliennes et jordaniennes du souhait de ces personnes de quitter la bande de Gaza et de se rendre en Belgique.

L'État belge se fonde à cet égard essentiellement sur :

- le texte des normes précitées de droit primaire, et en particulier l'interprétation de l'article 20 du TFUE par l'arrêt *Ruiz Zambrano* de la Cour de Justice et ses arrêts ultérieurs⁸⁴.

À ce propos, l'État belge considère qu'il n'existe pas, entre les trois premiers demandeurs et le quatrième demandeur, de lien de dépendance tel qu'il affecte le droit de ce dernier

⁸² Cour d'appel de Bruxelles (1^e ch. F), 10 mars 2025, R.G. n° 2024/KR/42, n° 31, p. 12-13 (Pièce 10 des demandeurs) et Cour d'appel de Bruxelles (1^e ch. F), 10 mars 2025, R.G. n° 2024/KR/15, n° 27, p. 11-12 (Pièce 15 des demandeurs) (arrêts invoqués dans les conclusions des demandeurs, n° 42, p. 22-23). À noter que ces arrêts ont respectivement été rendus sous l'empire de la Directive 2003/86/CE et de la Directive 2004/38/CE.

⁸³ L'arrêt du 10 mars 2025, R.G. n° 2024/KR/15 (cf. la note de bas de page précédente), a été rendu sur un appel dirigé contre une ordonnance de référé du 13 mars 2024 de la juridiction de renvoi (R.G. n° 24/34/C), bien connue des avocats des parties et faisant expressément référence à cette jurisprudence.

⁸⁴ Conclusions de l'État belge, n° 52-56, p. 22-24.

de séjourner en Belgique⁸⁵ ; et sur

- un passage de l'arrêt *H.F. et autres c. France*, dans lequel la Cour européenne des droits de l'homme indique que :

*« aucune obligation de droit international conventionnel ou coutumier ne contraint les États à rapatrier leurs ressortissants. Il en résulte que les citoyens français retenus dans les camps du nord-est de la Syrie ne sont pas fondés à réclamer le bénéfice d'un droit général au rapatriement au titre du droit d'entrer sur le territoire national garanti par l'article 3, § 2, du Protocole no 4. À cet égard, la Cour prend note des préoccupations du gouvernement défendeur et des gouvernements tiers sur le risque qu'il y aurait, en consacrant un tel droit, d'aboutir à la reconnaissance d'un droit individuel à la protection diplomatique qui irait à l'encontre du droit international et du pouvoir discrétionnaire des États »*⁸⁶.

L'État belge en déduit que, puisque les ressortissants d'un État ne disposent pas d'un droit à être rapatriés par celui-ci, les trois premiers demandeurs – qui n'ont pas la nationalité belge – ne peuvent pas, *a fortiori*, exiger que l'État belge prenne en charge leur évacuation depuis la bande de Gaza jusqu'en Belgique⁸⁷.

43. Par ailleurs, l'État belge soutient qu'ordonner les mesures réclamées par les demandeurs lui imposerait un fardeau excessif.

D'une part, il considère que **l'évacuation** des trois premiers demandeurs vers la Belgique (demande principale au fond des demandeurs, résumée ci-dessus, **n° 20**) requerrait de sa part un effort disproportionné, au vu des moyens (humains, médicaux, logistiques, financiers, etc.) qui doivent être mis en œuvre pour faire face aux difficultés rencontrées sur le terrain⁸⁸.

L'État belge n'exclut pas de procéder à une telle mesure d'évacuation (**n° 12**) ; il ne considère donc pas qu'elle soit *en tant que telle* insupportable.

Mais il considère que l'ampleur des moyens à mettre en œuvre justifie qu'il conserve seul le droit de décider d'évacuer les trois premiers demandeurs de la bande de Gaza, sans que sa marge d'appréciation puisse être limitée par les droits que les demandeurs tirent de l'article 20 du TFUE et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union.

44. D'autre part, l'État belge considère que lui enjoindre **d'informer** les autorités israéliennes et jordanienues du souhait des trois premiers demandeurs de quitter la bande de Gaza et de se rendre en Belgique (demande subsidaire au fond des demandeurs, résumée ci-dessus, **n° 20**) serait également un fardeau excessif ou une atteinte injustifiée à sa marge d'appréciation.

Il estime qu'une telle information reviendrait à lui faire exercer une pression indirecte sur Israël et sur la Jordanie – et ainsi à risquer de compromettre les relations diplomatiques que l'État belge entretient avec ces deux États. Il considère qu'un incident diplomatique serait d'autant plus probable en l'espèce qu'un processus d'évacuation a été négocié avec ces deux États (**n° 10**) et que la communication

⁸⁵ Conclusions de l'État belge, n° 54, p. 23.

⁸⁶ Cour eur. D.H. (gde chambre), arrêt *H.F. et autres c. France*, 14 septembre 2022, req. n° 24384/19 et 44234/20, § 259.

⁸⁷ Conclusions de l'État belge, n° 73, p. 36.

⁸⁸ Conclusions de l'État belge, n° 9-39, p. 9-16. Ce passage des conclusions de l'État belge et les moyens/difficultés qu'il invoque sont résumés au **n° 10**, ci-dessus.

d'informations demandée ne s'inscrit pas dans ce cadre⁸⁹.

En somme, à nouveau, l'État belge ne soutient pas que cette communication soit *en tant que telle* insupportable, mais il estime avoir le droit de s'y résoudre seul, sans limitation de sa marge d'appréciation par le droit de l'Union.

d) Débat sur le contenu du droit de l'Union (suite et fin) – Observation de la juridiction de renvoi

45. Comme on l'a vu dans l'exposé des faits, l'État belge refuse d'évacuer les trois premiers demandeurs parce qu'ils ne font pas partie de la « *famille nucléaire* » du quatrième demandeur (**n° 18**).

Il est possible que cette décision de limiter l'évacuation à la « famille nucléaire » soit également imputable à Israël et à la Jordanie. Cela n'est toutefois pas certain⁹⁰.

Sous cette réserve, l'État belge paraît ici opérer une différence de traitement entre deux catégories de membres de la famille d'un Belge majeur (tel que le quatrième demandeur) : le conjoint ou enfants mineurs d'un tel citoyen de l'Union sont rapatriés, alors que les autres membres de sa famille (ses parents, sœurs ou frères, etc. – tels que les trois premiers demandeurs) ne le sont pas.

Or, la vie de tous les membres de la famille d'un citoyen de l'Union se trouvant actuellement dans la bande de Gaza est en danger. En outre, le troisième demandeur est mineur.

Ceci soulève une question préjudicielle supplémentaire quant à une éventuelle discrimination.

46. Pour le surplus, la juridiction de renvoi se permet de renvoyer aux observations formulées dans le cadre sa demande de décision préjudicielle du 12 décembre 2025 (**C-819/25 (PPU), Gonrieh**)⁹¹.

I. SUITE DE LA PROCÉDURE DEVANT LA JURIDICTION DE RENVOI

47. Le sort de l'action des demandeurs dépend de la réponse qu'il plaira à la Cour de Justice de donner aux questions préjudicielles reprises au dispositif de la présente ordonnance.

Il convient dès lors de suspendre la procédure devant le Tribunal et de réserver à statuer sur le fondement de l'action des demandeurs, ainsi que sur les dépens⁹².

Dans l'attente de la réponse de la Cour, l'affaire sera omise du rôle. Les parties seront convoquées à une audience de plaidoiries pour être entendues sur les suites à réserver à la procédure (p.ex. plaidoiries à brève échéance ou mise en état) dès que le Tribunal aura reçu l'arrêt de la Cour.

48. La suspension de la procédure devant le Tribunal n'est pas contraire à ce qui a été jugé ci-dessus à propos de l'urgence (**n° 31**).

En effet, premièrement, aucun élément porté à la connaissance du Tribunal ne donne à penser que la

⁸⁹ Conclusions de l'État belge, n° 65-69, p. 30-33. Cf. également n° 13, p. 11 : « *La communication de noms aux autorités israéliennes et jordaniennes en dehors du [processus d'évacuation négocié] ne serait donc dans les faits suivie d'aucun avantage pratique pour [les demandeurs]. Au contraire, de telles communications intempestives et formulées en dehors des conditions négociées entre États – soit en violation du principe de souveraineté – peuvent mettre à mal les opérations d'évacuations projetées en créant de la crispation et de la confusion dans le chef des autorités tierces, qui, pour rappel, sont pour certains des pays en guerre et gèrent également les demandes formulées par d'autres États et la crise migratoire accompagnant le conflit israélo-palestinien* ».

⁹⁰ Cf. la note de bas de page n° 16, ci-dessus.

⁹¹ Cf. les n° 45-46 de la demande de décision préjudicielle du 12 décembre 2025.

⁹² Art. 19, al. 1, du Code judiciaire (*a contrario*), lu en combinaison avec les art. 1017 et 1018 du même code.

situation dans laquelle se trouvent les trois premiers demandeurs est susceptible de changer à brève échéance.

Deuxièmement, à travers leur suggestion d'interroger la Cour de Justice (cf. leur demande avant dire droit – n° 20), les demandeurs confirment que le litige au principal peut s'accommoder d'une suspension de la procédure devant le Tribunal, étant entendu qu'il conviendrait qu'elle soit aussi brève que possible.

Enfin, et troisièmement, l'article 107 du règlement de procédure de la Cour de Justice prévoit une procédure préjudicielle d'urgence, qui semble susceptible d'être appliquée en l'espèce.

Car la Directive 2003/86/CE a été adoptée sur la base de l'article 78 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, soit une disposition figurant dans le Titre V de ce traité. L'article 107.1 du règlement de procédure de la Cour de Justice⁹³ permet précisément le recours à la procédure préjudicielle d'urgence dans un tel cas, sous réserve toutefois d'une décision en ce sens de la chambre désignée au sein de la Cour⁹⁴.

J. ANNEXES A LA PRÉSENTE DEMANDE DE DÉCISION PRÉJUDICIELLE

49. Selon le point 21 des recommandations de 2024 de la Cour de Justice⁹⁵, il convient de communiquer à la Cour une version anonymisée de la demande de décision préjudicielle afin « *d'assurer une protection optimale des données à caractère personnel* ».

Selon le point 23 des mêmes recommandations, une version éditée de la demande de décision préjudicielle doit être adressée à la Cour avec la demande de décision préjudicielle originale.

Selon le point 24 des mêmes recommandations, la demande de décision préjudicielle originale doit en outre être accompagnée de « *tous les documents pertinents et utiles [...], ainsi que [du] dossier de l'affaire au principal ou une copie de celui-ci* ».

Afin de se conformer à ces différents points, la présente ordonnance sera adressée au greffe de la Cour de Justice avec les six (6) annexes mentionnées au dispositif.

K. DÉCISION – QUESTIONS PRÉJUDICIELLES D'URGENCE

Compte tenu des motifs exposés ci-dessus, le Tribunal, statuant contradictoirement et en référé :

- déclare l'action des demandeurs recevable ;
- avant dire droit, soumet à la Cour de Justice les questions préjudicielles suivantes :
 - 1) *Lorsque, en dehors de l'application d'une norme de droit dérivé, un État membre octroie un visa dans le cadre d'un regroupement familial aux parents et au frère mineur d'un citoyen de l'Union, lui-même majeur, ce dernier ou sa famille peuvent-ils invoquer à leur profit l'article 20 du TFUE ?*

⁹³ Qui énonce que : « *Un renvoi préjudiciel qui soulève une ou plusieurs questions concernant les domaines visés au titre V de la troisième partie du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne peut, à la demande de la juridiction de renvoi ou, à titre exceptionnel, d'office, être soumis à une procédure d'urgence dérogeant aux dispositions du présent règlement* ».

⁹⁴ Art. 108 du règlement de procédure de la Cour de Justice.

⁹⁵ Recommandations de 2024 de la Cour de Justice de l'Union européenne à l'attention des juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles (*J.O.U.E.*, n° C 6008 du 9 octobre 2024, p. 1).

- 2) *En cas de réponse positive à la première question, l'application de l'article 20 du TFUE et donc la mise en œuvre du droit de l'Union au sens de l'article 51 de la Charte des droits fondamentaux s'étendent-elles au-delà de l'octroi du visa – par exemple, jusqu'à sa délivrance (remise en mains propres) ?*
 - 3) *En cas de réponse positive à la première question, l'article 20 du TFUE, lu seul ou conjointement avec les articles 2, 4, 7 et 24 de la Charte des droits fondamentaux, doit-il être interprété comme imposant à l'État membre qui a octroyé un visa comme dit à la première question, lorsque le bénéficiaire du visa (ressortissant de pays tiers) est dans l'impossibilité de quitter seul le pays tiers où il réside et que sa vie y est manifestement en danger, de fournir à ce bénéficiaire une aide lui permettant de quitter ce pays et de se voir délivrer (remettre en mains propres) ledit visa ?*
 - 4) *En cas de réponse positive à la troisième question, l'aide à fournir en vertu de la ou des dispositions précitées doit-elle consister à :*
 - *inclure le bénéficiaire du visa (ressortissant de pays tiers) dans un processus d'évacuation mis en place par l'État membre concerné pour des catégories de personnes que cet État a déterminées, aux mêmes conditions que celles-ci et même si ce bénéficiaire ne relève pas de ces catégories ; ou à tout le moins à*
 - *informer les autorités de tout pays tiers empêchant ce bénéficiaire de se rendre dans l'Union que ce dernier souhaite y séjourner et dispose à cet égard du visa requis, même si cette information sort du cadre du processus d'évacuation précité ?*
 - 5) *En cas de réponse positive à la première question et indépendamment des questions 2 à 4, l'article 20 du TFUE, lu conjointement avec les articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux, et seuls ou conjointement avec les articles 2, 4 et 7 et 24 de la même Charte, s'oppose-t-il à ce qu'un État membre qui a mis en place un processus d'évacuation hors d'un pays tiers réserve le bénéfice de celui-ci aux seuls conjoint et enfants mineurs des citoyens de l'Union européenne, alors que la vie de tous les membres de la famille de ces citoyens qui se trouvent dans ce pays tiers est en danger ?*
- sollicite dans ce cadre le bénéfice de la **procédure préjudicielle d'urgence, prévue par l'article 107 du règlement de procédure de la Cour de Justice** ;
 - invite le greffe à adresser la présente décision au greffe de la Cour de Justice :
 - par courrier électronique envoyé à l'adresse DDP-GreffeCour@curia.europa.eu ;
 - en format PDF (scan de l'original signé) ; et
 - accompagnée des annexes suivantes :
 - 1) une version de la présente ordonnance, en format WORD ;
 - 2) une version anonymisée de la présente ordonnance, en format WORD ;
 - 3) les conclusions des demandeurs, en format PDF ;
 - 4) le dossier de pièces des demandeurs, en format PDF ;
 - 5) les conclusions de l'État belge, en format PDF ;
 - 6) le dossier de pièces de l'État belge, en format PDF ;
 - dit que la présente affaire sera omise du rôle dans l'attente de l'arrêt de la Cour de Justice ; et
 - réserve à statuer sur le surplus, y compris sur les dépens.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique de la chambre des référés du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, le **09 janvier 2026**,

Où étaient présents et siégeaient :

- M. Thierry DELVAUX, juge ; et
- Mme Rajâa FADLI, greffier délégué

R. FADLI

Th. DELVAUX