

Droit public et administratif

Apatridie – Convention de New York du 28 septembre 1954 – Interprétation de la notion d' « État » – Incidence de l'ordre juridique de chaque État partie à la convention – Coutume internationale – Convention de Montevideo du 26 décembre 1933 – Reconnaissance par les autres États – Compétence du pouvoir judiciaire – Recevabilité de l'appel du ministère public dans une affaire où celui-ci n'est pas partie

Arrêt du 19 novembre 2021 ([C.21.0095.F](#)) et les conclusions de l'avocat général Th. Werquin

L'affaire concerne des déclarations d'apatridie. Elle s'inscrit dans un courant de dossiers similaires dont la Cour a eu à connaître simultanément, à la suite de pourvois émanant soit de personnes originaires de Palestine soit du procureur général près la cour d'appel de Liège, lequel faisait observer que des divergences dans la jurisprudence des juridictions de fond mènent à une forme de « shopping judiciaire ».

L'article 1^{er} de la Convention relative au statut des apatrides, signée à New York le 28 septembre 1954, dispose que, aux fins de cette convention, le terme « apatride » désigne une personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation.

En l'espèce, deux personnes d'origine palestinienne avaient, nonobstant l'avis écrit défavorable du parquet, obtenu du tribunal de première instance de Liège la reconnaissance de leur apatridie.

Saisie par le procureur général près la cour d'appel de Liège, cette dernière a réformé la décision entreprise.

Après avoir décidé que les conditions pour qu'existe un État sont une population permanente, un territoire déterminé, un gouvernement et la capacité d'entrer en relation avec les autres États, la cour d'appel a considéré que la Palestine réunit ces conditions, de sorte qu'elle constitue un État nonobstant l'absence de sa reconnaissance par la Belgique. Estimant ensuite, sur la base des documents personnels produits, que la Palestine reconnaît les demandeurs comme ses ressortissants, la cour d'appel a conclu qu'ils ne sont pas apatrides.

Sur le pourvoi de ces derniers, la Cour est invitée à se prononcer, d'une part, sur la recevabilité de l'appel du procureur général, d'autre part, sur les critères permettant au pouvoir judiciaire d'identifier un État comme tel.

En ce qui concerne le premier point, les demandeurs faisaient valoir à la fois que le procureur général n'était pas partie à la cause devant le tribunal de première instance et qu'il n'était pas acquis que l'ordre public fût mis en péril.

Dans le fil de sa jurisprudence relative à l'action du ministère public¹ et de commentaires autorisés², la Cour décide que l'article 138bis du Code judiciaire lui permet d'interjeter appel lorsque l'ordre public est mis en péril par un état de choses auquel il importe de remédier, même dans une cause à laquelle il n'était pas partie.

Elle rejette le second grief pour la raison que son examen amènerait la Cour à vérifier en fait, ce qui excède pourtant ses pouvoirs, si la reconnaissance de l'apatridie des demandeurs mettrait l'ordre public en péril par un état de choses auquel il importerait de remédier.

Pour ce qui concerne l'apatridie et par un arrêt du 18 février 2019³, la Cour avait déjà décidé, conformément à une abondante doctrine⁴, qu'en vertu du droit international, tel qu'il est notamment consacré à l'article 1^{er} de la

¹ Voir Cass., 29 mars 1982, Pas., 1982, I, 696 ; Cass., 25 mai 2009, S.09.0002.F, [non publié](#) ; Cass., 7 février 2013, C.12.0165.F-C.12.0229.F, non publié, et les conclusions de l'avocat général J. Genicot ; Cass., 6 février 2015, C.14.0181.N, non publié ; Cass., 28 janvier 2016, C.14.0237.N, non publié ; Cass., 12 janvier 2018, C.17.06245.F, non publié ; Cass., 22 mai 2019, P.19.0252.F, non publié, et les conclusions de l'avocat général M. Nolet de Brauwere.

On peut trouver en doctrine des indications que la circonstance qu'il s'agisse d'un acte de juridiction gracieuse est indifférente (voir les réflexions de H. BOURLARBAH, *Requête unilatérale et inversion du contentieux*, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 194 et s.)

² A. MÉEUS, « Le ministère public dans l'action judiciaire », *Ann. Dr. Louvain*, 1968, p. 387 ; J. DU JARDIN, « Le ministère public dans ses fonctions non pénales », *J.T.*, 2004, p. 728 ; J. VAN COMPENOLLE, « Examen de jurisprudence », *R.C.J.B.*, 1987, p. 146.

³ Cass. 17 septembre 2018, C.18.0400.N, non publié.

⁴ J. VERHOEVEN, *Droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2000, pp. 74 et s. ; UNHCR, *Manuel sur la protection des apatrides*, Genève, 2014, 14 ; M. BOSSUYT et J. WOUTERS, *Grondlijnen van internationaal recht*, Anvers, Intersentia, 2005, pp. 200 et s. ; P.-M. DUPUY, *Droit international public*, 4e éd., Paris, Dalloz, 1998, n° 92 et s. Comp. M. FRANSSSEN et X. MINY, « To be and not to be... », *R.B.D.I.*, 2020, p. 287.

Convention sur les droits et les devoirs des États, signée à Montevideo le 26 décembre 1933, l'État doit réunir les conditions suivantes : une population, un territoire déterminé, un gouvernement exerçant une autorité réelle et effective, et la capacité d'entrer en relations avec les autres États.

Elle ajoutait que la formation d'un État ne dépend pas, en principe, de sa reconnaissance par d'autres États, acceptant ainsi que l'existence d'un État est une question juridique tandis que sa reconnaissance est un acte politique⁵.

L'arrêt du 19 novembre 2021 confirme et précise cette jurisprudence, assise sur une règle coutumière internationale dont la portée dépasse⁶ la région du monde dont sont issus les États signataires de la convention de Montevideo : dès lors que l'article 144 de la Constitution prévoit que les contestations qui ont pour objet des droits civils sont du ressort des tribunaux, que la convention de Montevideo octroie pareils droits aux apatrides et que l'existence d'un État ne dépend pas de sa reconnaissance par d'autres, il revient aux tribunaux, saisis d'une demande d'apatridie, d'examiner si une collectivité donnée constitue un État, sans qu'ils soient tenus par la décision du pouvoir exécutif de lui reconnaître ou non cette qualité.

Poursuivant cette analyse, la Cour écarte le moyen des demandeurs qui, s'appuyant sur des écrits doctrinaux⁷, soutenaient que l'appréciation de la qualité d'État d'une collectivité devrait se faire selon l'ordre juridique de chaque État⁸. Elle considère au contraire que, la notion d'État procédant d'une coutume internationale, elle ne s'interprète pas différemment selon chaque ordre juridique national.

Il en résulte que la cour d'appel ne devait pas procéder à un autre examen que celui des critères exprimés à l'article 1^{er} de la convention de Montevideo pour apprécier si la Palestine constitue un État au sens de la convention de New York – à propos de quoi la Cour n'est pas appelée à se prononcer et ne se prononce pas.

Enfin, la Cour, observant que les demandeurs font à l'arrêt attaqué le reproche d'avoir violé la convention de Montevideo elle-même, décide que, la Belgique n'étant pas partie à cette convention, cette dernière ne peut constituer une loi dont l'article 608 du Code judiciaire lui permette de sanctionner la violation.

Les autres griefs sont rejetés pour des questions techniques qui n'appellent pas de commentaire.

[\(ECLI:BE:CASS:2021:ARR.20211119.1F.13\)](#)

⁵ Voir pour une opinion différente, dans le sens d'un lien nécessaire de l'une à l'autre : CH. BEHRENDT et F. BOUHON, *Introduction à la théorie générale de l'État*, 2e éd., Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 80 et 96. Adde M. FORTEAU, « La Palestine comme 'État' au regard du statut de la Cour pénale internationale », *R.B.D.I.*, 2012, pp. 41 et s., qui met en évidence l'importance du contexte dans lequel la question étatique se pose et le relativisme de ces questions.

⁶ La doctrine déjà citée le reconnaît implicitement, en n'émettant aucune réserve quant à la portée géographique des critères inscrits dans la Convention de Montevideo.

⁷ Voir CH. BEHRENDT et F. BOUHON, *op. cit.*, p. 96.

⁸ Ce qui impliquerait que la qualité d'apatride d'une même personne originaire de Palestine serait simultanément admise par les États signataires de la convention de New York ne reconnaissant pas la Palestine et refusée par les autres.