

## Cour de cassation de Belgique

### Arrêt

N° C.21.0095.F

1. **K. E.**, agissant en nom personnel et en qualité de représentant légal de ses enfants S. E. et L. E.,
2. **G. E.**, agissant en qualité de représentant légal de ses enfants S. E. et L. E.,  
demandeurs en cassation,

admis au bénéfice de l'assistance judiciaire par ordonnance du premier président du 23 février 2021 (G.21.0026.F),

représentés par Maître Geoffroy de Foestraets, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Bruxelles, rue de la Vallée, 67, où il est fait élection de domicile,

**contre**

**PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA COUR D'APPEL DE LIÈGE**, dont l'office est établi à Liège, au Palais de justice, place Saint-Lambert, 16,

défendeur en cassation.

## **I. La procédure devant la Cour**

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 24 novembre 2020 par la cour d'appel de Liège.

Le 3 novembre 2021, l'avocat général Thierry Werquin a déposé des conclusions au greffe.

Le conseiller Maxime Marchandise a fait rapport et l'avocat général Thierry Werquin a été entendu en ses conclusions.

## **II. Les moyens de cassation**

Dans la requête en cassation, jointe au présent arrêt en copie certifiée conforme, les demandeurs présentent trois moyens.

## **III. La décision de la Cour**

### **Sur le premier moyen :**

#### **Quant à la première branche :**

Suivant l'article 138*bis*, § 1<sup>er</sup>, du Code judiciaire, dans les matières civiles, le ministère public intervient par voie d'action, de réquisition ou, lorsqu'il le juge convenable, par voie d'avis ; il agit d'office dans les cas spécifiés par la loi et en outre chaque fois que l'ordre public exige son intervention.

Le ministère public peut interjeter appel sur le fondement de cette disposition 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.

Le moyen, qui, en cette branche, repose sur le soutènement que le ministère public ne peut interjeter appel s'il n'était pas partie à la cause, manque en droit.

#### **Quant à la seconde branche :**

Il ne ressort pas des pièces auxquelles la Cour peut avoir égard que les demandeurs aient soutenu devant la cour d'appel que la reconnaissance de leur apatridie ne constituait pas un état de choses mettant l'ordre public en péril.

L'examen du moyen, en cette branche, obligerait la Cour à une vérification de fait, ce qui excède ses pouvoirs.

Le moyen, en cette branche, est irrecevable.

**Sur le deuxième moyen :**

**Quant aux trois branches réunies :**

Aux termes de l'article 144, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution, les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

L'article 1<sup>er</sup> de la Convention relative au statut des apatrides, signée à New York le 28 septembre 1954, qui octroie à ceux-ci des droits civils, dispose en son article 1<sup>er</sup> 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 vertu d'une règle coutumière internationale, exprimée à l'article 1<sup>er</sup> de la 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.

L'existence d'un État ne dépend pas de sa reconnaissance par d'autres États.

Il s'ensuit que les cours et tribunaux ont le pouvoir de déterminer, pour apprécier une apatridie, si une collectivité constitue un État, sans que la reconnaissance de cet État par le Roi soit déterminante à cet égard.

Le moyen, qui, en ses trois branches, repose sur le soutènement contraire, manque en droit.

**Sur le troisième moyen :**

Le moyen ne précise pas en quoi l'arrêt violerait la convention de New York.

Dans la mesure où il lui fait grief de violer cette convention, le moyen est irrecevable.

**Quant à la première branche :**

L'arrêt considère que, « pour définir l'État au sens de la convention de New York [...], il faut se référer à la définition mentionnée dans [l'article 1<sup>er</sup> de] la convention [de] Montevideo » et que la règle qui y est inscrite « est considérée comme du droit international coutumier [...], c'est-à-dire qu'il s'applique à tous les États, même ceux qui ne sont pas parties à la convention de Montevideo, car leur pratique est similaire au contenu de l'article » 1<sup>er</sup> précité.

En considérant que, « en outre, la Cour de cassation, dans un arrêt du 18 février 2019 (C.18.0400.N), considère que la convention de Montevideo peut être appliquée en droit belge », l'arrêt cite cette jurisprudence à l'appui de sa propre analyse, sans lui donner l'effet d'une disposition générale et réglementaire.

Le moyen, en cette branche, manque en fait.

**Quant à la deuxième branche :**

La définition de l'État par les critères rappelés dans la réponse au deuxième moyen constitue une coutume internationale dont la portée n'est pas régionale.

Le moyen, qui, en cette branche, repose sur le soutènement contraire, manque en droit.

**Quant à la troisième et à la quatrième branche :**

La convention de Montevideo, à laquelle la Belgique n'est pas partie, n'est pas une loi au sens de l'article 608 du Code judiciaire.

Pour le surplus, la notion d'État au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la convention de New York procède de la coutume internationale et ne s'interprète pas différemment selon l'ordre juridique de chaque État partie à cette dernière convention.

Par ailleurs, il résulte de la réponse au deuxième moyen que l'arrêt a légalement déduit de sa constatation que les critères énoncés à l'article 1<sup>er</sup> de la convention de Montevideo, exprimant cette règle coutumière internationale, sont réunis que la Palestine constitue un État.

Enfin, par les considérations reproduites en réponse à la première branche du moyen et l'ajout que « l'arrêt de la Cour internationale de justice du 20 novembre 1950, qui concerne l'application d'autres parties de cette convention et notamment celle qui est relative aux réfugiés, invoqué par [les demandeurs], n'est donc pas pertinent », l'arrêt répond à la contestation par ces derniers du caractère normatif de la convention de Montevideo en Belgique.

Le moyen, en aucune de ces branches, ne peut être accueilli.

**Quant à la cinquième branche :**

Le ministère public n'a pas déposé de conclusions devant la cour d'appel.

Le moyen, en cette branche, manque en fait.

**Par ces motifs,**

La Cour

Rejette le pourvoi ;

Condamne les demandeurs aux dépens.

Les dépens taxés à la somme de cinq cent dix-huit euros quatre-vingts centimes en débet envers les parties demanderesses et à la somme de six cent cinquante euros en débet due à l'État au titre de mise au rôle.

Ainsi jugé par la Cour de cassation, première chambre, à Bruxelles, où siégeaient le président de section Christian Storck, les conseillers Sabine Geubel, Ariane Jacquemin, Maxime Marchandise et Marielle Moris, et prononcé en audience publique du dix-neuf novembre deux mille vingt et un par le président de section Christian Storck, en présence de l'avocat général Thierry Werquin, avec l'assistance du greffier Patricia De Wadripont.

P. De Wadripont

M. Moris

M. Marchandise

A. Jacquemin

S. Geubel

Chr. Storck

Pro Deo n° G.21.0026.F.

**POURVOI EN CASSATION**

**POUR:** 1. **K. E.**, agissant tant personnellement qu'en qualité de représentant légal de ses enfants S., et L.,  
2. **G. E.**, agissant en qualité de représentante légale de ses enfants S., et L.,

admis au bénéfice de l'assistance judiciaire de la Cour de cassation par ordonnance du 23 février 2021,

assistés et représentés par Maître Geoffroy de FOESTRAETS, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est situé à 1000 Bruxelles, rue de la Vallée, 67, où il est fait élection de domicile,

**demandeurs en cassation,**

**CONTRE:** Le **PROCUREUR GENERAL** près la cour d'appel de Liège, en son Parquet général, Palais de Justice, place Saint-Lambert 16, à 4000 Liège

**défendeur en cassation,**

\* \* \*

A Madame la Première Présidente, Mesdames et Messieurs les Présidents et Conseillers composant la Cour de cassation de Belgique,

\* \* \*

Messieurs, Mesdames,

Les demandeurs ont l'honneur de soumettre à votre censure l'arrêt rendu contradictoirement le 24 novembre 2020 par la dixième A chambre civile de la cour d'appel de Liège (RG n° 2020/FU/61).

**FAITS DE LA CAUSE ET ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE**

La demanderesse est arrivée en Belgique en septembre 2015.

Le 17 juillet 2018, elle est reconnue comme apatride par un jugement rendu par le tribunal de la famille de Liège.

Le demandeur (son époux) et leurs enfants sont établis en Belgique depuis le 23 janvier 2019, à la suite d'un visa pour regroupement familial.

Le 6 décembre 2019, ils déposent une requête en reconnaissance du statut d'apatride devant le tribunal de la famille de Liège.

Il est fait droit à cette demande par une ordonnance du 22 mai 2020.

Le 28 mai 2020, le procureur du Roi près le tribunal de première instance de Liège interjette appel de ce jugement en considérant que la Palestine doit être considérée comme un État au sens juridique du terme et que les requérants, ne pouvant démontrer qu'ils ne sont pas considérés comme ressortissants de l'État de Palestine, ils ne peuvent être reconnus comme étant apatrides.

Par son arrêt du 24 novembre 2020, la cour d'appel de Liège, réformant l'ordonnance entreprise, dit la demande de reconnaissance du statut d'apatride des demandeurs non fondée.

## **PREMIER MOYEN DE CASSATION**

### **Les dispositions légales violées**

- les articles 6, 17, alinéa 1<sup>er</sup>, et 18, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code judiciaire;
- l'article 138bis, § 1<sup>er</sup> du Code judiciaire;
- l'article 149 de la Constitution.

### **La décision attaquée**

L'arrêt attaqué en ce qu'il décide que l'appel du défendeur est recevable.

### **Les motifs**

(arrêt, p. 4)

*«l'appel est recevable, aucun moyen d'irrecevabilité n'étant invoqué par les parties et ne paraissant devoir être soulevé d'office».*

### **Les griefs**

#### **Première branche**

Pour pouvoir interjeter appel, il faut avoir qualité, c'est-à-dire avoir été partie représentée au procès en première instance. Avoir été partie

en première instance signifie, d'une part, y avoir été présent et, d'autre part, y avoir noué un lien d'instance (articles 17 et 18 du Code judiciaire).

En l'espèce, il résulte des pièces de la procédure auxquelles Votre Cour peut avoir égard que le jugement entrepris du 22 mai 2020 est un jugement en matière civile rendu par le tribunal de la famille et que le ministère public n'était pas partie à la cause.

Le ministère public a certes été entendu en son avis écrit défavorable mais cet avis ne lui confère pas la qualité de partie.

Aucun lien d'instance ne s'est par ailleurs créé devant le premier juge entre les demandeurs et le ministère public, qui n'a formulé aucune «réquisition».

Devant le premier juge, le ministère public n'a en effet nullement été entendu «*en ses réquisitions*» mais uniquement «*en son avis écrit défavorable*» (jugement *a quo* du 22 mai 2020, p. 7).

Il en résulte qu'en décidant que le ministère public était recevable à agir pour faire appel du jugement entrepris, l'arrêt attaqué viole les articles 6, 17 et 18 du Code judiciaire.

### Seconde branche

En vertu de l'article 138*bis*, § 1<sup>er</sup> du Code judiciaire: «Dans les matières civiles, le ministère public intervient par voie d'action, de réquisition ou, lorsqu'il le juge convenable, par voie d'avis. Le ministère public agit d'office dans les cas spécifiés par la loi et en outre chaque fois que l'ordre public exige son intervention».

Cette disposition légale ne permet au ministère public d'agir en matière civile que «lorsque l'ordre public exige son intervention», et non uniquement en vue d'obtenir «*une exacte application de la loi*».

Il ne ressort pas de cette disposition légale que le ministère public puisse introduire d'office une action chaque fois qu'une disposition d'ordre public ou concernant l'ordre public a été violée. Les conditions de l'ordre public qui, au sens de cette disposition, peuvent justifier une telle intervention, supposent que l'ordre public soit mis en péril par une situation à laquelle il faut remédier.

En l'espèce, la décision de recevabilité ne saurait être fondée sur la seule circonstance qu'une demande d'apatride est une action d'État qui concerne l'ordre public.

Tout d'abord, toute demande concernant l'état des personnes ne concerne pas nécessairement l'ordre public.

Ainsi, en vertu de l'article 764 du Code judiciaire, seules doivent être communiquées au ministère public les demandes relatives à l'état des personnes «lorsque des mineurs ou des incapables sont en cause» (voir, dans le même sens, l'article 765/1 du Code judiciaire).

En l'espèce, le ministère public n'a pas **agi** d'office devant le premier juge au nom du respect de l'ordre public, se contentant d'émettre un avis verbal sans aucune référence à l'ordre public.

Ensuite, n'est d'ordre public que la loi qui touche aux intérêts essentiels de l'État ou de la collectivité, ou qui fixe, dans le droit privé, les bases juridiques sur lesquelles repose l'ordre économique ou moral de la société. Les demandeurs ne comprennent pas en quoi leur demande d'être reconnus comme apatrides conformément à une convention internationale toucherait par principe l'ordre public. L'arrêt attaqué ne précise en rien les droits et obligations qui découleraient d'une telle reconnaissance des demandeurs. Les demandeurs soulignent à cet égard que la Convention de New York n'oblige pas les Etats à accorder le droit de séjour aux apatrides reconnus et que le statut d'apatride ne confère pas davantage le droit de séjour selon le droit belge (voir art. 98 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers).

Enfin, quand bien même une demande d'apatridie «concernerait» l'ordre public, la cour d'appel n'indique pas en quoi, en l'espèce, l'ordre public serait mis en péril **par la décision du premier juge**, d'une manière telle que son intervention soit «exigée» en appel alors qu'elle ne l'était pas en première instance.

Il n'est pas dans le pouvoir de Votre Cour de procéder à une telle appréciation de la situation de fait.

Dans ces conditions, Votre Cour est dans l'impossibilité d'exercer sa mission de contrôle de la légalité de la décision de recevabilité attaquée.

Il en résulte qu'en décidant que le ministère public est recevable à agir pour faire appel du premier jugement alors que toute demande d'apatridie ne concerne pas nécessairement l'ordre public, pas plus que toute décision de reconnaissance d'apatridie ne met en péril cet ordre public, l'arrêt attaqué viole l'article 138bis, § 1<sup>er</sup> du Code judiciaire.

En n'expliquant pas en quoi l'ordonnance entreprise du 22 mai 2020 met *in concreto* en péril l'ordre public, l'arrêt attaqué met Votre Cour dans l'impossibilité d'exercer son contrôle de légalité (violation de l'article 149 de la Constitution).

## Développements

### - sur la première branche

Les règles légales relatives à la recevabilité de l'appel en matière civile sont d'ordre public (Cass., 13 décembre 1991, Pas., 1992, n° 202). Elles peuvent en conséquence être soulevées pour la première fois devant la Cour de cassation.

En se référant à une jurisprudence de la Cour de cassation pour fonder sa décision, sans indiquer les raisons pour lesquelles il s'y rallie, l'arrêt attaqué attribue à cette jurisprudence une portée générale réglementaire et, dès lors, viole article 6 du Code judiciaire (Cass., 12 avril 1994, Pas., p. 360).

### - sur la seconde branche

N'est d'ordre public que la loi qui touche aux intérêts essentiels de l'État ou de la collectivité, ou qui fixe, dans le droit privé, les bases juridiques sur lesquelles repose l'ordre économique ou moral de la société (Cass., 15 mars 1968, Pas., p. 884).

Il ne ressort pas de l'article 138*bis*, § 1<sup>er</sup> du Code judiciaire que le ministère public puisse introduire d'office une action chaque fois qu'une disposition d'ordre public ou concernant l'ordre public a été violée. Les conditions de l'ordre public qui, au sens de cette disposition, peuvent justifier une telle intervention, supposent que l'ordre public soit mis en péril par une situation à laquelle il faut remédier (Cass., 28 janvier 2016, Pas., n° 63).

La Convention de New York n'oblige pas les Etats contractants à accorder le droit de séjour aux personnes dont le statut d'apatride a été reconnu (Cass. 19 mai 2008, Pas., n° 303).

## DEUXIÈME MOYEN DE CASSATION

### La disposition légale violée

- **L'article 167, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution.**

### La décision attaquée

L'arrêt attaqué en ce qu'il décide que, dans le cadre de l'examen de la situation d'apatride des demandeurs, il appartient à la cour d'appel d'examiner le point de droit portant sur l'existence de l'État de Palestine.

### **Les motifs**

(arrêt, pp. 7 et 11)

*«Se pose la question de savoir si [les demandeurs], nés en Palestine, de parents palestiniens au moment de leur naissance, ont ou peuvent avoir la nationalité palestinienne.*

*«[Les demandeurs] contestent le fait que la Palestine soit un Etat.*

*«[Les demandeurs] invoquent que seul le pouvoir exécutif dispose, en vertu de l'article 167 de la Constitution, du pouvoir de reconnaître un Etat et qu'à défaut d'une reconnaissance par le Roi, il n'appartient pas aux Cours et tribunaux d'y procéder, ne fût-ce qu'incidemment, sauf à excéder leurs compétences et à générer une incertitude juridique liée par les approches différentes sur ce qu'est un Etat que pourraient avoir l'Etat et ses juridictions, ainsi que ses juridictions entre elles.*

*«Le fait pour cette cour d'examiner si la Palestine constitue un Etat au sens des conventions internationales ne constitue en rien un acte de reconnaissance de la Palestine au sens de l'article 167 de la Constitution et ne porte donc pas atteinte à la séparation des pouvoirs.*

*«En outre, s'il est clair que l'existence d'une collectivité prétendant à une qualité étatique est une question de fait, cela n'empêche pas que l'attribution à l'Etat d'une personnalité juridique soulève une question de droit. C'est un point de droit qu'établir si une collectivité peut – ou non – prétendre bénéficier comme Etat d'une personnalité propre dans l'ordre juridique international (J. VERHOEVEN, Droit international public, Larcier, 2000, p. 59).*

*«Dans le cadre de l'examen de la situation d'apatridie des [demandeurs], il appartient donc à la cour d'examiner le point de droit portant sur l'existence de l'Etat de Palestine.*

*(...)*

*«Il ressort de ce qui précède que [les demandeurs] échouent à démontrer que [le demandeur] et les deux enfants ne sont pas considérés comme des ressortissants de l'Etat de Palestine de sorte que leur demande de reconnaissance du statut d'apatride n'est pas fondée».*

## Les griefs

### Première branche

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides, le terme «*apatride*», désigne «*une personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation*».

Pour qu'une personne puisse être considérée **en Belgique** comme ressortissant d'un État étranger, il faut nécessairement que pareil État existe.

Le juge belge, saisi de cette question, ne peut la trancher en faisant abstraction de la question de la reconnaissance de cet État étranger par l'État belge.

En vertu de l'article 167, § 1<sup>er</sup> de la Constitution: «Le Roi dirige les relations internationales, sans préjudice de la compétence des Communautés et des Régions (...)».

Ce pouvoir du Roi implique celui de reconnaître ou non un État.

La reconnaissance revêt un caractère discrétionnaire et la décision de reconnaître est essentiellement un acte politique, laissé à l'appréciation du Roi. La reconnaissance d'un État par la Belgique implique nécessairement le constat de son existence.

L'existence d'un État reconnu par le Roi s'impose donc en Belgique. En revanche, un État non reconnu par le Roi ne peut être considéré en Belgique comme existant.

Il n'entre pas dans le pouvoir des cours et tribunaux de reconnaître un État ou de déduire des conséquences juridiques de l'existence d'un État que le Roi ne reconnaît pas. Ils sont tenus par la décision prise à cet égard par le pouvoir exécutif.

Il en résulte qu'en décidant que, dans l'examen de la situation d'apatride des demandeurs, il appartient à la cour d'appel d'examiner le point de droit portant sur l'existence de l'État de Palestine, alors que cette question ne peut être réglée que par le Roi, l'arrêt attaqué viole l'article 167, § 1<sup>er</sup> de la Constitution.

### Deuxième branche

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides, le terme «*apatride*», désigne

*«une personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation».*

En l'espèce, les demandeurs sont certes nés en Palestine de parents palestiniens mais ils contestaient le fait que la Palestine soit un État de sorte qu'ils ne pouvaient être considérés par la Belgique comme ressortissants d'un État qui n'existe pas.

Les demandeurs soutenaient que seul le pouvoir exécutif dispose, en vertu de l'article 167 de la Constitution, du pouvoir de reconnaître un État et qu'à défaut d'une reconnaissance par le Roi, il n'appartient pas aux cours et tribunaux d'y procéder, ne fût-ce qu'incidemment, sauf à excéder leurs compétences.

L'arrêt attaqué répond que le fait d'examiner si la Palestine est un État au sens des conventions internationales ne constitue en rien un acte de reconnaissance de la Palestine au sens de l'article 167 de la Constitution et ne porte donc pas atteinte à la séparation des pouvoirs.

Il considère en outre que la question de savoir si une collectivité peut ou non prétendre bénéficier comme État d'une personnalité propre dans l'ordre juridique international est une question de droit qu'il appartient à la cour d'appel d'examiner.

L'arrêt attaqué décide donc d'examiner le point de droit portant sur l'existence de l'État de Palestine.

En décidant qu'à ses yeux la Palestine est un État, la cour d'appel a pris une décision politique qui excède ses pouvoirs. Aussi longtemps que le Roi ne décide pas de reconnaître la Palestine comme un État, cette collectivité ne peut en effet être reconnue comme un État par le juge belge.

Mais, en outre, la position officielle de la Belgique est, pour l'heure, de ne pas reconnaître la Palestine comme un État (voir position de la Belgique rappelée par le Ministre des affaires étrangères en séance plénière de la Chambre des Représentants le 20 novembre 2014). Le juge belge ne peut prendre une décision qui va **à l'encontre** de cette position clairement exprimée par le pouvoir compétent.

En reconnaissant à une collectivité une personnalité propre dans l'ordre juridique international alors que le pouvoir exécutif ne le reconnaît pas, l'arrêt attaqué porte atteinte aux pouvoirs constitutionnels du Roi ou la nation.

Il en résulte qu'en décidant qu'il appartient à la cour d'appel d'examiner le point de droit portant sur l'existence de l'État de Palestine,

alors que cet examen relève des pouvoirs du Roi, l'arrêt attaqué viole l'article 167 de la Constitution.

### **Troisième branche**

Après examen de ce «*point de droit*», la cour d'appel décide que les demandeurs «*échouent à démontrer que [le demandeur] et les deux enfants ne sont pas considérés comme des ressortissants de l'Etat de Palestine de sorte que leur demande de reconnaissance du statut d'apatride n'est pas fondée*» (arrêt attaqué, p. 11).

En statuant de la sorte, l'arrêt attaqué reconnaît l'existence, en Belgique, de l'Etat de Palestine alors que le Roi ne la reconnaît pas.

Il en résulte qu'en refusant le statut d'apatridie des demandeurs au motif que ces derniers échouent à démontrer qu'ils ne sont pas considérés comme ressortissants d'un Etat qui, aux yeux du Roi, n'est pas reconnu comme un Etat, l'arrêt attaqué viole l'article 167 de la Constitution.

### **Développements**

La position officielle de la Belgique a été rappelée à la Chambre des représentants le 20 novembre 2014, dans les termes suivants: «*Notre position est conforme à la déclaration de la Haute Représentante de l'UE. La Belgique a toujours été favorable à une solution consistant à faire coexister deux États et à créer un État palestinien souverain vivant en paix et en sécurité avec et aux côtés d'Israël. Cette position de principe signifie au final la reconnaissance d'un État palestinien. La question qui se pose désormais est: quand cette reconnaissance doit-elle se produire? Il importe de considérer la reconnaissance de la Palestine dans le cadre d'un processus de négociation après que les deux parties seront tombées d'accord sur les principaux points de ces négociations, dont la délimitation de la frontière et le statut de la ville de Jérusalem. Nous devons être sûrs que le futur État palestinien sera doté d'un territoire – j'ai déjà condamné plusieurs fois les implantations – que la sécurité de cet État pourra être garantie, qu'il y aura un gouvernement capable d'exercer son autorité sur le territoire, en ce compris la bande de Gaza, et que cet État pourra avoir un avenir économique. Reconnaître la Palestine de façon 'gratuite' ne répondra à aucune de ces conditions minimales posées à l'avènement d'un nouvel État*».

La Chambre des représentants a invité le gouvernement fédéral à procéder à une reconnaissance de la Palestine comme un État, mais cette reconnaissance n'a pas encore eu lieu (voy. la résolution du 5 février 2015, doc. Parl., Ch. Repr., sess. Ord. 2014 – 2015, n° 0721/007, p. 5).

La question de l'existence d'un État palestinien est en conséquence éminemment politique et échappe au pouvoir des cours et tribunaux auxquels il n'appartient pas de contrecarrer les pouvoirs du Roi à cet égard.

La compétence de reconnaissance d'un État réservée au Roi a lieu au moyen d'un arrêté royal de reconnaissance (Ch. BEHRENDT et M. VRANKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, 2019, n° 763).

### **TROISIÈME MOYEN DE CASSATION**

#### **Les dispositions légales violées**

- **l'article 38, 1<sup>er</sup>, b), du Statut de la Cour internationale de Justice, annexé à la Charte des Nations unies du 26 juillet 1945, approuvé par la loi du 14 décembre 1945 approuvant la Charte des Nations unies et le statut de la Cour internationale de Justice, signé à San Francisco le 26 juin 1945;**
- **la Convention concernant les droits et devoirs des États, adoptée par la septième conférence internationale américaine, signée à Montevideo, le 26 décembre 1933, en particulier ses articles 1<sup>er</sup>, 3 et 6, à supposer que cette convention soit applicable;**
- **les articles 1<sup>er</sup>, 3 et 6 de la Convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides, approuvée par la loi du 12 mai 1960;**
- **l'article 149 de la Constitution;**
- **l'article 6 du Code judiciaire.**

#### **La décision attaquée**

L'arrêt attaqué en ce qu'il décide que la Palestine réunit toutes les conditions reprises à la convention de Montevideo pour constituer un État et qu'il s'ensuit que la Palestine constitue un État au sens de la convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides.

#### **Les motifs**

(arrêt, pp. 6-7-8 et 10)

*«Le statut d'apatride au sens de la Convention de New York ne peut dépendre du pays dans lequel se trouve l'intéressé.*

*(...)*

*«Pour définir l'Etat au sens de la Convention de New York du 28 septembre 1954, il faut se référer à la définition prévue dans la Convention internationale concernant les droits et les devoirs des Etats, signée à Montevideo le 26 décembre 1933.*

« [Les demandeurs] considèrent, à tort, que la Convention de Montevideo n'est pas directement applicable en Belgique.

«L'article 1<sup>er</sup> de la Convention de Montevideo sur les droits et les devoirs des Etats, signée à Montevideo (Uruguay), le 26 décembre 1933, considère que l'Etat comme personne de droit international doit réunir les conditions suivantes:

- une population permanente
- un territoire déterminé
- un gouvernement
- la capacité d'entrer en relation avec les autres Etats.

«L'article 1<sup>er</sup> de la Convention de Montevideo est considéré comme du droit international coutumier, c'est-à-dire qu'il s'applique à tous les Etats, même ceux qui ne sont pas parties à la Convention de Montevideo, car leur pratique est similaire au contenu de l'article.

(...)

«L'article 3 de la Convention de Montevideo précise par ailleurs que l'existence d'un Etat est indépendante de la reconnaissance des autres Etats.

(...)

«Il suit de ce qui précède que la Palestine réunit toutes les conditions reprises à la Convention de Montevideo pour constituer un Etat.

«Il s'ensuit également que la Palestine constitue en Etat au sens de la Convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides».

### **Première branche**

La convention de Montevideo a été signée le 26 décembre 1933 entre les États-Unis et différents États d'Amérique latine.

La Belgique n'est pas signataire de cette convention, qu'elle n'a d'ailleurs pas ratifiée, de sorte qu'elle ne saurait être liée directement par celle-ci (voir mécuriale de Monsieur le procureur général Leclercq, 2 septembre 2013, p. 35).

L'arrêt attaqué affirme, que «L'article 1<sup>er</sup> de cette Convention est considéré comme du droit international coutumier, c'est-à-dire qu'il s'applique à tous les États, même ceux qui ne sont pas parties à la Convention de Montevideo, car leur pratique est similaire au contenu de l'article».

L'arrêt attaqué ne motive cette affirmation que par une référence à un arrêt rendu par votre Cour le 18 février 2019 qui considère que «la Convention de Montevideo peut être appliquée en droit belge» (arrêt attaqué, p. 8).

Dans cet arrêt, Votre Cour n'a pas décidé que ladite Convention doit être appliquée en droit belge.

En se bornant à se référer à l'arrêt de Votre Cour, du 18 février 2019, auquel il se range sans avoir procédé auparavant à un quelconque examen quant à l'existence de la coutume internationale alléguée, l'arrêt attaqué reconnaît à cet arrêt l'effet d'une disposition générale et réglementaire et viole ainsi l'article 6 du Code judiciaire qui dispose expressément que les juges ne peuvent prononcer par voie de dispositions générales réglementaires sur les causes qui leur sont soumises (violation de l'article 6 du Code judiciaire).

### **Deuxième branche**

La force obligatoire d'une coutume internationale comme source du droit international suppose que la coutume invoquée constitue la preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit (article 38, § 1<sup>er</sup>, b) du Statut de la Cour internationale de justice visé en tête du moyen.

Il existe deux types de droit coutumier: le droit coutumier mondial et le droit coutumier régional. À supposer que la Convention de Montevideo relève du droit coutumier, sa valeur coutumière est limitée à l'Amérique latine.

Même pour les États d'Amérique latine, il n'est pas certain que la Convention de Montevideo n'ait fait que codifier «*la coutume de l'Amérique latine*». C'est ce qu'a considéré la Cour internationale de Justice, dans un arrêt du 20 novembre 1950: «*On a soutenu que cette convention n'a fait que codifier des principes déjà reconnus par la coutume de l'Amérique latine et qu'elle pouvait être opposée au Pérou comme constituant la preuve du droit coutumier. Le nombre limité d'états qui ont ratifié cette Convention révèle la faiblesse de cette thèse, qui est en outre infirmée par le préambule de la Convention, où il est dit que celle-ci modifie la Convention de La Havane*».

Il en résulte qu'en décidant que l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de Montevideo a valeur de coutume internationale, l'arrêt attaqué viole l'article 38, § 1<sup>er</sup>, b) du Statut de la Cour internationale de Justice.

### **Troisième branche**

Quand bien même on considérerait que l'existence d'un État est régie par le droit international, la question de savoir si la 'règle' des quatre éléments constitutifs de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de Montevideo constitue une véritable norme juridique est elle aussi controversée.

Rappelant que l'article 1<sup>er</sup>, dans sa version anglaise également authentique, utilise le conditionnel «*should possess*», le ministère public notait que le Professeur Forteau écrit: «*Dans tous les cas, même l'usage du 'doit' dans la version française n'est pas nécessairement à portée prescriptive. Les quatre critères peuvent se comprendre en effet moins comme des conditions juridiques posées à la naissance de l'État comme des attributs que tout État est censé posséder – de la même manière que l'on considère que 'les États jouissent de l'égalité souveraine' comme un droit et non comme une condition posée à leur naissance*» (FORTEAU, La Palestine comme «*Etat*» au regard du statut de la cour pénale internationale, Revue belge de droit international, 2012/1, pp. 49 – 50).

Dans le même sens, le Manuel sur la protection des apatrides UNHCR, cité par le parquet dans sa requête d'appel, après avoir rappelé la définition d'un État au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de Montevideo, précise: «*D'autres facteurs relatifs à l'existence de l'État sont ensuite apparus dans le discours juridique international, dont l'effectivité de l'entité en question, le droit à l'autodétermination, l'interdiction du recours à la force et le consentement de l'État qui exerçait auparavant son contrôle sur le territoire en question*».

Rien n'indique donc que les critères de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de Montevideo constituent un droit international contraignant.

Au contraire, pour savoir si un État est reconnu, il est nécessaire d'adopter un système juridique de référence: «*On peut se demander si tel État est reconnu dans tel ordre juridique, mais non s'il est reconnu abstraitement; pour pouvoir répondre à la question, il faut toujours se baser sur le droit d'un ordre juridique déterminé*» (BEHRENDT et BOUHON, Introduction à la théorie générale de l'État, Larcier, 2014, p. 96).

Dans leurs conclusions d'appel, les demandeurs, se fondant notamment sur cette doctrine, contesté que l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de Montevideo eût une portée normative et prescriptive (voir le développement de ce moyen, pp. 6 et suivantes des conclusions d'appel des demandeurs).

Il en résulte qu'en décidant que le statut d'apatride au sens de la Convention de New York «*ne peut dépendre du pays dans lequel se trouve l'intéressé*» et que dès lors que «*la Palestine réunit toutes les conditions reprises à la Convention de Montevideo pour constituer un État*», il s'ensuit automatiquement «*que la Palestine constitue un État au sens de la convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides*», l'arrêt attaqué viole l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de Montevideo et la coutume internationale sur laquelle il se fonde (violation de cet article et de l'article 38, § 1<sup>er</sup>, b) du Statut de la Cour internationale de Justice).

À tout le moins, en ne répondant pas à la défense circonstanciée des demandeurs contestant tout caractère normatif à l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de Montevideo, l'arrêt attaqué n'est pas régulièrement motivé (violation de l'article 149 de la Constitution).

#### **Quatrième branche**

L'article 1<sup>er</sup> de la Convention de Montevideo stipule que «l'État comme personne de Droit international doit réunir les conditions suivantes: I population permanente. II territoire déterminé. III gouvernement. IV capacité d'entrer en relation avec les autres États».

L'article 3 précise que: «L'existence politique de l'État est indépendante de sa reconnaissance par les autres Etats. Même avant d'être reconnu, l'État a le droit de défendre son intégrité et son indépendance, de pourvoir à sa conservation et à sa prospérité et, par conséquent, de sorte comme il entendra, de légiférer sur ses intérêts, d'administrer ses services et de déterminer la juridiction et la compétence de ces tribunaux».

Une collectivité qui ne réunirait pas ces conditions ne peut être considérée comme un «État».

Mais, pour autant, ce n'est pas parce qu'une collectivité réunit ces conditions que toutes les dispositions du droit international lui sont automatiquement applicables.

Au contraire, l'article 6 de cette Convention précise que: «La reconnaissance d'un État signifie tout simplement que celui qui le reconnaît accepte la personnalité de l'autre avec tous les droits et devoirs déterminés par le Droit international».

*A contrario*, lorsqu'un État ne reconnaît pas un autre État, celui-ci ne bénéficie pas de plein droit de tous les droits et devoirs déterminés par le droit international.

Il en résulte qu'en décidant que, parce que la Palestine réunit toutes les conditions reprises à la Convention de Montevideo pour constituer un État, «il s'ensuit» que la Palestine constitue un État au sens de la Convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides, norme de droit international, l'arrêt attaqué viole cette Convention de Montevideo, particulièrement son article 6 qui accorde au contraire aux autres Etats la possibilité de reconnaître cet Etat, et d'en accepter la personnalité avec les droits et devoirs déterminés par le Droit international.

#### **Cinquième branche**

En vertu du droit international, tel qu'il est notamment consacré à l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de Montevideo du 26 décembre 1933, un État doit réunir les conditions suivantes: une population, un territoire déterminé et un gouvernement exerçant une autorité réelle et effective, et la capacité d'entrer en relation avec les autres États.

L'arrêt attaqué constate que la Palestine réunit toutes les conditions reprises à la Convention de Montevideo pour «constituer» un État.

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides, il ne suffit pas qu'un État existe pour qu'une personne se voit privée du statut d'apatride en raison des facteurs de rattachement qu'elle présente avec cet État «*existant*».

Dans ses conclusions d'appel, le ministère public avait précisément développé la thèse de la relativité de la qualité étatique permettant, dans le contexte *in concreto* de l'appréciation de la situation précise du demandeur de vérifier, sans se limiter à l'application des critères de la Convention de Montevideo, si la Palestine est en mesure «*de reconnaître pleinement des personnes comme étant ses ressortissants au sens de la Convention de New York de 1954 ou d'offrir aux réfugiés et à leurs descendants quelque protection que ce soit*» de façon à ce que la population en cause ne soit pas privée «*d'une protection parfaitement justifiée au regard du droit international*».

L'arrêt attaqué ne répond pas à ce moyen (violation de l'article 149 de la Constitution).

### **Observation finale**

Dans un arrêt du 18 février 2019, Votre Cour a décidé que: «*En vertu du droit international, tel qu'il est notamment consacré à l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de Montevideo (Montevideo Convention on the Rights and Duties of States) du 26 décembre 1933, l'État doit réunir les conditions suivantes: une population, un territoire déterminé et un gouvernement exerçant une autorité réelle et effective, et la capacité d'entrer en relation avec les autres États*» (numéro de rôle C. 18.0400. N).

Cet arrêt ajoute que la formation d'un État ne dépend pas, en principe, de sa reconnaissance par d'autres États.

En revanche, Votre Cour ne s'est pas encore penchée sur les questions centrales que sont la validité d'un examen de la qualité étatique par le pouvoir judiciaire au regard de l'article 167 de la Constitution, le caractère normatif des critères de définition d'un État selon les conditions portées par la Convention précitée de Montevideo ainsi que sur le caractère relatif ou absolu de la qualité étatique ainsi reconnue.

Or, Votre Cour a précisément été saisie de ces différentes questions par deux pourvois introduits par Monsieur le procureur général près la cour d'appel de Liège contre deux arrêts similaires rendus le 19 mars 2020 par la cour d'appel de Liège siégeant en langue allemande (numéros de rôle 2019/FA/356 - et 2019/FU/56, en cause AL SHAER).

Dans ces deux arrêts, la cour d'appel de Liège a décidé qu'«*il n'y a pas lieu de considérer en Belgique les Territoires palestiniens comme un État au sens de la Convention de New York du 28 septembre 1954*».

Ces deux arrêts font suite à une décision précédente de la même cour d'appel de Liège qui, au terme d'un arrêt longuement motivé, a estimé qu'«*il reste jusqu'à ce jour des doutes quant à la qualité d'Etat de la Palestine dans la pratique étatique et le droit international, de sorte qu'il ne peut être présumé avec certitude que les critères de la Convention de Montevideo sont remplis en ce qui concerne les Territoires palestiniens*», ajoutant que «*même si la Cour devait partir du principe – quod non - que les critères de la Convention de Montevideo pour un statut d'Etat de la Palestine sont pleinement remplis, une telle constatation serait arbitraire à la lumière du débat sur cette question, qui est loin d'être terminé, et méconnaîtrait les réalités des relations juridiques entre la Belgique et les Territoires palestiniens et aurait pour conséquence que l'appelante serait exclue du champ de protection de la Convention de New York du 28 septembre 1954 sur la base de considérations purement théoriques. En raison de l'absence de reconnaissance par l'État fédéral, l'appelante continuerait à ne pas être traitée par les autorités belges comme une ressortissante d'un autre État*».

Les deux pourvois introduits par Monsieur le procureur général près la cour d'appel de Liège contre les arrêts précités sont essentiellement pris d'une violation de l'article 167 de la Constitution, le principe de la séparation des pouvoirs s'opposant à ce que le juge établisse lui-même le statut des territoires palestiniens, même en vue de l'application de la Convention susdite de Montevideo. Ils critiquent également le caractère normatif des critères de cette Convention en vue de la définition d'un État ainsi que le caractère absolu de la conséquence que ces critères de la Convention permettraient de dégager concernant l'existence d'un État au regard de la protection de ses réfugiés.

Il va de soi que l'issue de ces deux pourvois est déterminante pour l'appréciation de la présente cause: si Votre Cour accueille ces deux pourvois en décidant que la cour d'appel de Liège ne pouvait pas légalement décider que la Palestine n'est pas un «*Etat*», il en résultera que l'arrêt attaqué qui déclare non fondée la demande de la requérante en reconnaissance du statut d'apatride au motif qu'elle est ressortissante de l'État de Palestine, ne serait pas légalement justifié et que cet arrêt devrait être cassé pour le même motif.

En toute hypothèse, la Cour de cassation devra trancher la question de droit afin de mettre un terme aux divergences entre le parquet général de Liège, la cour d'appel de Liège, ainsi qu'au sein même du parquet et au sein de cette cour d'appel.

**A CES CAUSES,**

L'avocat à la Cour de cassation soussigné, pour les demandeurs, conclut qu'il vous plaise, Messieurs, Mesdames, casser et annuler l'arrêt attaqué, renvoyer la cause et les parties devant une autre cour d'appel et statuer comme de droit sur les dépens de l'instance de cassation.

Bruxelles, le 25 février 2021

Geoffroy de FOESTRAETS