

Copie
art. 792 C.J.
Exempt du droit de greffe - art. 280,2° C.Enr.

Expédition

Numéro d'ordre :
Numéro du répertoire : 2022 / 2595
Date du prononcé : 18 juillet 2022
Numéro du rôle : 2021/FQ/41

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

Non communicable au
receveur

Cour d'appel Mons

Arrêt

Chambre 35

Présenté le
Non enregistrable

COVER 01-00002802368-0001-0021-01-01-1



Par une décision du 19 octobre 2021 (décision dont appel), le tribunal déclara la demande recevable, mais non fondée et, ce faisant :

- rejeta la demande de [REDACTED] visant à se voir reconnaître le statut d'apatride en vertu de l'article 1^{er} de la Convention de New-York du 28 septembre 1954 ;
- le condamna aux frais et dépens.

[REDACTED] releva appel de ce jugement au moyen d'une requête parvenue au greffe de la cour le 18 novembre 2021.

II. Objet de l'appel

4. L'appel de [REDACTED], tel que libellé au dispositif de ses conclusions d'appel, a pour objet de réformer le jugement entrepris – sauf en ce qu'il déclara son action recevable – et, ce faisant, de lui reconnaître le statut d'apatride au sens de l'article 1^{er} de la Convention de New-York du 28 septembre 1954.

III. Recevabilité de l'appel

5. Le dossier de première instance ne contient pas la preuve de la notification du jugement entrepris par pli judiciaire à [REDACTED].

Introduit dans les forme et délai légaux, l'appel est recevable.

IV. Avis du Ministère public

6. En son avis, le ministère public conclut au non-fondement de l'appel et à la confirmation du jugement entrepris, aux motifs que la Palestine doit aujourd'hui être considérée comme un État au sens du droit international public et que [REDACTED] est considéré comme un ressortissant palestinien par les autorités palestiniennes.

V. Discussion

1. Rappel des principes relatifs à la reconnaissance du statut d'apatride

7. L'article 1^{er} de la Convention de New-York du 28 septembre 1954 dispose qu'un apatride est « une personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation ».



La doctrine précise que « la Convention de 1954 opte ainsi pour une conception objective de l'apatridie, au détriment d'une conception plus subjective qui tiendrait compte des motifs ayant causé l'apatridie » (C. CHIURULLI, *La protection des apatrides*, Limal, Anthemis, 2014, p. 21).

Par conséquent, « le caractère intentionnel ou non de l'absence de nationalité n'est pas pertinent » (*Idem*, p. 20).

1.1. La charge et le degré de preuve

8. La charge de la preuve que les conditions de l'article 1^{er} de la Convention de New-York du 28 septembre 1954 sont remplies, incombe à celui qui sollicite le statut d'apatride (art. 8.4 du Code civil).

S'agissant de démontrer un fait négatif, le degré de preuve doit s'apprécier de manière raisonnable.

L'article 8.6 du Code civil dispose en effet que :

« Sans préjudice de l'obligation de toutes les parties de collaborer à l'administration de la preuve, celui qui supporte la charge de la preuve d'un fait négatif peut se contenter d'établir la vraisemblance de ce fait.

La même règle vaut pour les faits positifs dont, par la nature même du fait à prouver, il n'est pas possible ou pas raisonnable d'exiger une preuve certaine ».

En conséquence, il n'est pas requis que l'intéressé rapporte la preuve qu'il ne possède la nationalité d'aucun État du monde mais bien la preuve qu'il n'a ni la nationalité de l'État où il est né, ni celle des pays où il a résidé ou avec lesquels il présente des facteurs de rattachement (S. SAROLEA, « L'apatridie : du point de vue interétatique au droit de la personne », *R.D.E.*, 1998, n°98, pp.183 et s).

A cet égard, il suffit dès lors qu'il présente des éléments suffisants pour rendre vraisemblable qu'aucune nationalité ne peut lui être attribuée.

1.2. Les exclusions

9. L'article 1.2 de la Convention de New-York du 28 septembre 1954 dispose qu'elle n'est pas applicable :

« i) Aux personnes qui bénéficient actuellement d'une protection ou d'une assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations Unies autre que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, tant qu'elles bénéficieront de ladite protection ou de ladite assistance;



ii) Aux personnes considérées par les autorités compétentes du pays dans lequel ces personnes ont établi leur résidence comme ayant les droits et les obligations attachés à la possession de la nationalité de ce pays;

iii) Aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser :

a) Qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;

b) Qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays de leur résidence avant d'y être admises;

c) Qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies ».

Ces exclusions, qui sont une limitation apportée à une protection internationale, sont d'interprétation restrictive.

L'exclusion visée à l'article 1.2, i) de la Convention de New-York du 28 septembre 1954 vise les palestiniens résidant dans la zone d'opération de l'UNRWA.

En revanche, la Cour de cassation a rappelé, dans un arrêt du 22 janvier 2009 – auquel la cour se rallie – que dès lors qu'il a quitté une des zones du Proche-Orient dans lesquelles l'UNRWA exerce sa mission, et séjourné, fût-ce temporairement, dans un pays dans lequel l'office précité n'exerce pas sa mission, « le réfugié palestinien ne bénéficie plus de la protection ou de l'assistance de celui-ci » (Cass., 22 janvier 2009, RG C.06.0427.F, disponible sur www.juportal.be; dans le même sens : Av. gén. Th. WERQUIN, concl. préc. Cass. (1^{ère} ch.), 19 novembre 2021, RG C.21.0095.F, disponible sur www.juportal.be).

2. Application à l'espèce

10. En l'espèce, [REDACTED] affirme – sans être contredit – être né et avoir vécu dans la bande de Gaza, jusqu'au moment où il a entrepris un parcours migratoire au terme duquel il s'est installé en Belgique.

Il n'est pas contesté que [REDACTED] ne possède la nationalité d'aucun des États limitrophes à la bande de Gaza, ni d'aucun des États dans lesquels il a séjourné au cours de son parcours migratoire.

Depuis 2018, sa résidence est fixée en Belgique, c'est-à-dire en dehors des territoires situés dans la zone d'intervention de l'UNRWA.



Il n'est dès lors pas davantage contesté que [REDACTED] n'est concerné par aucun des motifs d'exclusion visés à l'article 1.2. de la Convention de New-York du 28 septembre 1954.

Pour statuer sur la demande et l'appel de [REDACTED], il convient par conséquent de déterminer si la Palestine constitue un État et, dans l'affirmative, si l'appelant est une personne que la Palestine considère comme son ressortissant en vertu de sa législation.

2.1. Le statut de la Palestine en droit international public

11. [REDACTED] soutient que la Palestine ne constitue pas un État, au sens de l'article 1^{er} de la Convention de New-York du 28 septembre 1954, de sorte qu'il ne pourrait être considéré comme un ressortissant de ce prétendu État.

Le ministère public soutient pour sa part, en son avis, que la Palestine constitue un État, au regard des critères fixés par la coutume internationale, tels qu'ils ont été synthétisés à l'article 1^{er} de la Convention de Montevideo du 26 décembre 1933 concernant les droits et les devoirs des États.

12. Il a été récemment écrit, à juste titre, que « depuis la proclamation d'indépendance du Conseil national palestinien, le 15 novembre 1988, (...) l'accession de la Palestine au rang d'État fait l'objet de vives controverses et divise tant les gouvernements que la littérature scientifique » (M. FRANSSSEN et X. MINY, « *To be, and not to be. La reconnaissance juridictionnelle de la Palestine dans le contentieux de l'apatridie en Belgique* », *R.B.D.I.*, 2020, p. 289).

Par un arrêt du 19 novembre 2021, auquel la cour se rallie, la Cour de cassation a jugé que :

« En vertu d'une règle coutumière internationale, exprimée à l'article 1^{er} 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 » (Cass. (1^{ère} ch.), 19 novembre 2021, RG C.21.0095.F, disponible sur www.juportal.be).

Il convient dès lors d'examiner si, en ce qui concerne la Palestine, lesdits critères sont rencontrés.



A. L'existence d'une population permanente

13. La doctrine enseigne qu'une « condition essentielle à l'existence d'un État est la présence d'une communauté humaine, qui forme la composante démographique sur laquelle s'exerce la souveraineté de l'État. Plus concrètement, cette communauté est formée par l'ensemble des individus qui sont juridiquement soumis aux normes juridiques de l'État. Ce lien qu'un individu entretient avec un État donné résulte principalement de deux facteurs, qui peuvent éventuellement – mais pas nécessairement – se cumuler : la nationalité et la présence sur le territoire (par exemple sous la forme d'un domicile). Aussi, l'État exerce une autorité, d'un côté, sur les individus qui détiennent sa nationalité, quand bien même ils quitteraient le territoire étatique (on parle d'une compétence personnelle de l'État), et, d'un autre côté, sur l'ensemble des personnes installées sur son territoire, nationaux et étrangers confondus (il s'agit là de la compétence territoriale de l'État). Le premier ensemble correspond au peuple, le second à la population » (F. BOUHON et X. MINY, *Introduction au droit public*, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 61).

S'agissant du « peuple palestinien », il a notamment été écrit que ce dernier dispose d'un droit à l'autodétermination reconnu depuis la période mandataire ainsi que dans la résolution 181 (II) de l'Assemblée générale des Nations Unies. Son droit à l'autodétermination, y compris le droit à l'indépendance et à la souveraineté nationale, n'a cessé d'être proclamé chaque année par l'Assemblée générale de l'ONU depuis au moins trente ans. Dès 1980, l'Assemblée générale a proclamé les droits inaliénables du peuple palestinien, y compris : « b) le droit de créer son propre État souverain et indépendant » (J. SALMON, « La qualité d'État de la Palestine », *R.B.D.I.*, 2012/1, p. 15).

Un auteur a soutenu que « la population dite palestinienne regroupe à la fois les résidents arabes des territoires palestiniens occupés – Cisjordanie, bande de Gaza et Jérusalem-Est (à l'exclusion des colons israéliens) – ainsi que les réfugiés établis en dehors du territoire palestinien occupé et leurs descendants » (H. CROCKART, « Le statut d'apatride en Belgique : focus sur la situation des Palestiniens », *R.D.E.*, 2019, p.484).

Cette définition de la « population » palestinienne paraît toutefois reposer sur une confusion entre les notions de « peuple » et de « population ».

En effet, il a été souligné – à juste titre – qu'en « droit, la population désigne non seulement les nationaux d'un État, mais aussi les étrangers établis sur le territoire de l'État. Cette notion ne tient compte que de la caractéristique d'être soumis à la juridiction de l'État. C'est cette caractéristique que privilégie le droit international en retenant la population parmi les critères d'identification de l'État » (H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, *Droit constitutionnel*, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 419).



L'existence d'une « population de la Palestine » ne se confond donc pas avec le « peuple palestinien », entendu comme l'ensemble des ressortissants de cet État.

Ainsi définie, l'existence d'une population permanente, soumise à la juridiction de la Palestine, ne semble pas discutable.

En outre, la circonstance que la Palestine ne soit pas en mesure d'exercer sa juridiction sur les personnes établies en dehors de son territoire (*infra*), ne fait pas obstacle à sa reconnaissance en qualité d'État.

Ce première condition d'existence de l'État de Palestine est dès lors remplie.

B. L'existence d'un territoire déterminé

14. La Palestine dispose d'un territoire déterminé, se composant de la bande de Gaza, de la Cisjordanie et de Jérusalem-Est (dont l'annexion par Israël n'est pas reconnue par la communauté internationale), à savoir celui tracé selon les frontières existantes en 1967 et déterminées par les accords d'Armistice de 1949.

Les territoires palestiniens occupés en Cisjordanie et dans la bande de Gaza ont été divisés par les accords d'Oslo en trois aires administratives aux statuts différents (Zones A, B et C), lesquelles ont été confirmées par les accords d'Oslo II.

Ces trois zones géographiques sont administrées par l'Autorité palestinienne en Cisjordanie, par le Hamas dans la bande de Gaza, et par l'autorité israélienne à Jérusalem-Est.

Le fait que le territoire soit morcelé, et que ses frontières en soient contestées par l'État d'Israël, n'empêche pas l'existence effective d'un « territoire déterminé » au sens de la coutume internationale exprimée à l'article 1^{er} de la Convention de Montevideo.

A cet égard, il apparaît que dans le monde, un grand nombre de pays sont confrontés à un morcellement de leur territoire, un cadre imprécis de leurs frontières, une occupation ou un contrôle partiels de leur territoire, sans pour autant avoir perdu leur qualité d'« État ».

L'absence de contestation quant aux limites revendiquées d'un territoire n'est pas une condition nécessaire à l'existence d'un État, pour autant qu'il existe avec certitude une entité qui exerce des droits sur un territoire déterminé, comme c'est le cas en l'espèce.

Partant, l'occupation d'une partie du territoire palestinien par l'État d'Israël ne permet pas, à elle seul, de conclure que la Palestine ne possède aucun territoire.



C. L'existence d'un gouvernement

15. Dans son avis précédant l'arrêt précité de la Cour de cassation du 19 novembre 2021, M. l'avocat général Th. WERQUIN souligna, à juste titre, que :

« Aux termes de l'article II, 1, de l'Accord du 28 septembre 1995, afin que les palestiniens de Cisjordanie et de la bande de Gaza puissent gouverner eux-mêmes selon des principes démocratiques, des élections libres et directes seront organisées pour élire le Conseil palestinien et le chef du Bureau exécutif dudit conseil.

Le Conseil palestinien, composé de 82 représentants, et le chef du Bureau exécutif du Conseil constituent l'autorité palestinienne de gouvernement autonome; ils seront élus simultanément par le peuple palestinien de la Cisjordanie, de Jérusalem et de la bande de Gaza.

En vertu de l'article III, 2, de l'Accord du 28 septembre 1995, le Conseil a compétence pour tous les pouvoirs et responsabilités législatifs et exécutifs qui lui sont transférés.

Le Conseil est doté d'un comité, dénommé le Bureau exécutif, qui exerce les pouvoirs exécutifs du Conseil.

Le Conseil exerce son pouvoir exécutif sur toutes les questions de son ressort; il comprend notamment le pouvoir d'élaborer et de mener des politiques palestiniennes et de superviser leur mise en œuvre, le pouvoir de poursuivre et d'être poursuivi en justice, le pouvoir d'intenter une action devant les cours et tribunaux palestiniens, le pouvoir de tenir et d'administrer des registres et archives d'état civil et de délivrer des certificats, permis et autres documents. L'administration palestinienne gère les registres de l'état civil et délivre des certificats et des documents de tout type, notamment les certificats de naissance; Israël reconnaît la validité des passeports palestiniens et des documents de voyage délivrés par l'administration civile palestinienne aux résidents palestiniens de la Cisjordanie et de la bande de Gaza après notification aux autorités israéliennes qui contrôlent les frontières et les accès au territoire. Le Conseil, dans le cadre de ses compétences, est doté d'un système judiciaire indépendant composé de cours et tribunaux palestiniens.

L'OLP peut conduire des négociations et signer des accords avec des États ou des organisations internationales pour le compte du Conseil dans les cas précisés à l'article IX, 5, b), de l'Accord du 28 septembre 1995.

La **Palestine dispose donc d'institutions formant un gouvernement**, dont les institutions internationales telles que l'ONU, le FMI, la BIRD et l'Union européenne reconnaissent la valeur.

Même si le Conseil n'a aucun pouvoir ni responsabilité dans le domaine des relations extérieures, qui comprend notamment l'établissement à l'étranger d'ambassades, consulats ou autres types de postes et missions, le gouvernement palestinien entretient des relations internationales par un réseau diplomatique étendu, même avec des pays qui ne le reconnaissent pas comme État. Il y a lieu de relever que « les relations entre le Conseil et des représentants d'États étrangers et d'organisations internationales [...] ne sont pas considérés comme des relations extérieures ». Il existe ainsi à Bruxelles une Mission de Palestine reconnue par le SPF Affaires étrangères dont les représentants portent le titre



d'Ambassadeur et de diplomates. Le 2 janvier 2015, la Palestine a ratifié le Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Ce gouvernement assure le contrôle du territoire par un appareil politique et administratif approprié. L'Autorité palestinienne est une entité gouvernementale habilitée à administrer une partie des habitants de Cisjordanie et de la bande de Gaza, seule dans la zone A et, dans certaines matières, conjointement avec la puissance occupante dans la zone B.

L'autorité palestinienne jouit d'une autonomie limitée géographiquement, au sein même du territoire palestinien; ainsi, elle n'exerce aucune autorité à Jérusalem-Est et dans la zone C. Certes, l'occupation d'une partie importante de son territoire limite l'effectivité de ce contrôle. Mais une occupation étrangère n'affecte pas la qualité de ce gouvernement. L'occupation par une puissance étrangère n'implique pas que la souveraineté du territoire occupé doit être transférée à la puissance occupante.

Dans la bande de Gaza, elle n'exerce plus de contrôle effectif depuis la prise de pouvoir du Hamas en 2007. Les divergences entre l'Autorité palestinienne et le Hamas n'affectent pas l'unité de la personnalité juridique de la Palestine représentée comme observateur par son représentant permanent à l'ONU et ne met pas en cause la survie de l'État palestinien. Compte tenu de l'instabilité structurelle de plusieurs des membres de la communauté internationale, l'indépendance d'un gouvernement importe plus que son effectivité. La pratique internationale semble excuser le défaut d'effectivité lorsqu'il ne s'accompagne pas d'une dépendance envers autrui, alors qu'elle est moins encline à admettre que puisse survivre un État dont le gouvernement, même effectif, n'est pas indépendant.

Par ailleurs, l'effectivité et l'indépendance d'un pouvoir sont des notions intrinsèquement relatives. La pratique internationale confirme que le pouvoir effectif des gouvernements est infiniment variable, selon les lieux et les moments. Ce qui ne pose guère de problème tant que l'on s'en satisfait. Il en va de même de leur indépendance. Aucune autorité ne peut jamais prétendre décider absolument seule de ce qui la concerne. Le fait même d'être membre d'une 'communauté', sinon d'une société, suscite naturellement une interdépendance en dehors de laquelle la vie en commun n'a aucun sens. Il importe dès lors de trouver un juste équilibre entre deux pôles contradictoires: la dépendance qu'implique l'interdépendance sans laquelle il n'est pas de société internationale viable et l'indépendance en dehors de laquelle il n'est pas de personnification utile. Il n'y a pas en la matière de critère d'application universelle. Tout est affaire de circonstances » (Av. gén. Th. WERQUIN, concl. préc. Cass. (1^{ère} ch.), 19 novembre 2021, RG C.21.0095.F, disponible sur www.juportal.be).

La cour adopte ces pertinents motifs, qu'il serait inutile de paraphraser.

Tout au plus convient-il d'ajouter que l'existence d'un gouvernement de la Palestine a été unanimement reconnue par toutes les juridictions d'appel du pays (Bruxelles, 5 juin 2018, 2017/FA/707, inédit ; Liège, 8 mai 2020, 2019/FU/42, inédit ; Gand, 8 mars 2018, 2016/FA/0306, inédit ; Anvers, 3 octobre 2018, 2018/EV/6, inédit ; Mons, 14 décembre 2020, 2019/TF/481, inédit).



D. La capacité à entrer en relation avec les autres États

16. Il est manifeste que la Palestine entretient des relations avec de nombreux autres pays.

En son précédent arrêt du 14 décembre 2020 (cité ci-dessus), la cour de céans avait déjà souligné que :

- le 31 octobre 2011, l'UNESCO a admis la Palestine en tant qu'État membre ;
- le 29 novembre 2012, l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé d'accorder à la Palestine le statut « d'État observateur non membre auprès de l'Organisation des Nations Unies » et a réaffirmé « le droit du peuple palestinien à l'autodétermination et à l'indépendance dans un État de Palestine sur le territoire palestinien occupé depuis 1967 » (Résolution 67/19 ; La Belgique fait partie des 138 États ayant voté en faveur de la résolution du 29 novembre 2012. La résolution, en son troisième alinéa, demande au Conseil de sécurité « d'admettre la Palestine comme État membre des Nations Unies ») ;
Si l'Assemblée générale n'est certes pas censée reconnaître les États, « il n'en demeure pas moins que la qualification qu'elle détermine est le résultat de votes d'États souverains qui, lorsqu'ils se prononcent par un vote affirmatif, reconnaissent que l'entité visée est un État (...). À partir de ce moment, il n'est plus contestable que l'entité qui bénéficie de cette qualification est titulaire des droits et des obligations que le droit international confère à l'État du droit des gens» (J. SALMON, « La qualité d'état de la Palestine », *R.B.D.I.*, 2012/1, p.33) ; en d'autres termes, « l'adhésion à l'ONU, voire l'octroi, que la Palestine s'est vue accorder le 29 novembre 2012, du statut d'État observateur non-membre, peut en particulier difficilement s'interpréter autrement que comme une reconnaissance par la communauté internationale qu'il existe un État palestinien» (M. FORTEAU, « La Palestine comme « État » au regard du statut de la cour pénale internationale », *R.B.D.I.*, 2012, p.42) ;
- depuis le 09 novembre 2013, la Belgique a octroyé un statut diplomatique à la Palestine en « rehaussant » le statut de la Délégation générale palestinienne auprès de la Belgique, du Luxembourg et de l'Union européenne en « Mission de Palestine» dont le chef de mission porte dorénavant le titre d'Ambassadeur ;
- en 2015, la Palestine a adhéré au Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale ainsi qu'à différentes conventions des Nations Unies ;
- depuis le 27 septembre 2017, la Palestine est membre d'Interpol ;
- la Palestine est reconnue par au moins 138 États, dont au moins 136 des 193 États membres des Nations unies, comme étant un État indépendant.

Les indices qui précèdent constituent un faisceau de présomptions suffisamment graves, précises et concordantes pour conclure, au-delà de tout doute raisonnable, que la Palestine dispose de la capacité à entrer en relation avec d'autres États.



E. L'absence de reconnaissance par la Belgique

17. Il a déjà été rappelé qu'en son arrêt précité du 19 novembre 2021, la Cour de cassation avait notamment jugé que :

« 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 ».

La cour de céans se rallie à cette analyse.

F. Conclusion

18. Il résulte des motifs qui précèdent que la Palestine réunit toutes les conditions exigées par la coutume internationale, telles qu'exprimées à l'article 1^{er} de la Convention de Montevideo, pour être considérée comme un « État », au sens de la Convention de New-York du 28 septembre 1954.

2.2. L'existence d'une législation palestinienne sur la nationalité

19. Il appartient à présent à la cour de vérifier si, en vertu de la législation propre à l'État de Palestine, [REDACTED] peut être considéré comme un ressortissant de cet État.

A cet égard, il est traditionnellement enseigné que le terme « législation », employé à l'article 1^{er} de la Convention de New-York du 28 septembre 1954, doit être compris au sens large.

Dans son avis précédant l'arrêt précité de la Cour de cassation du 19 novembre 2021, M. l'avocat général Th. WERQUIN soulignait notamment que :

« Pour déterminer si un État considère un individu comme son ressortissant, il est nécessaire d'identifier quelles sont les autorités compétentes pour les questions de nationalité dans un pays donné avec lequel la personne concernée entretient des liens pertinents. La compétence dans ce contexte a trait à l'autorité chargée d'accorder ou de retirer la nationalité à des personnes ou de clarifier le statut au regard de la nationalité lorsque celle-ci est acquise ou retirée automatiquement.

Pour identifier la ou les autorités compétentes, il est nécessaire de déterminer les dispositions légales relatives à la nationalité pouvant s'appliquer au cas d'un individu et les autorités mandatées pour les appliquer. Repérer les dispositions légales pertinentes nécessite une évaluation de l'histoire personnelle d'un individu ainsi que la connaissance de la législation de l'État concerné sur la nationalité, y compris la pratique relative à



l'interprétation et à l'application, ou la non-application dans certains cas, des lois sur la nationalité.

La référence à « sa législation » figurant à l'article 1 (1) doit être lue au sens large comme englobant non seulement la législation mais aussi les décrets ministériels, les règlements, les ordonnances, la jurisprudence dans les pays dotés d'une tradition de précédents et, le cas échéant, la pratique coutumière.

Pour évaluer la législation d'un État relative à la nationalité, il est important de ne pas oublier que la terminologie utilisée pour décrire un « ressortissant » varie d'un pays à l'autre. Pour qualifier ce statut, on peut par exemple parler de 'citoyen', de 'sujet', de 'national' en français et de 'nacional' en espagnol. De plus, un même État peut comporter diverses catégories de nationalité avec des noms et des droits associés différents. La Convention de 1954 vise à atténuer les effets négatifs, en termes de dignité et de sécurité, qu'entraîne le non-respect d'un aspect fondamental du système de protection des droits de l'homme pour un individu, à savoir l'existence d'un lien entre un individu et un État.

En tant que telle, la définition de l'apatride énoncée à l'article 1er (1) intègre un concept de ressortissant reflétant un lien officiel, de nature politique et juridique, entre un individu et un État. Le concept de ressortissant dans cette convention est conforme à l'acception traditionnelle de ce terme en droit international, à savoir des personnes sur lesquelles un État considère qu'il exerce sa juridiction sur la base du lien de nationalité.

La nationalité est définie en droit international comme « le lien juridique ayant à sa base un fait social de rattachement, une solidarité effective d'existence d'intérêts et de sentiments, jointe à une réciprocité de droits et de devoirs ». Il s'agit du « lien politique entre l'État souverain et l'individu, qui fait de celui-ci le membre d'une communauté qui constitue la dimension personnelle de l'État ».

La question de la citoyenneté touche à la souveraineté étatique, c'est pourquoi le droit international a confié la compétence de l'attribution, de l'acquisition et de la perte de la nationalité aux États ».

Lorsque des États accordent un statut juridique à certains groupes de personnes sur lesquels ils estiment exercer leur juridiction sur la base d'un lien de nationalité plutôt que d'une forme de résidence, alors une personne appartenant à cette catégorie sera un « ressortissant » au sens de la Convention de 1954. De manière générale, ce statut sera assorti au minimum d'un droit d'entrée, de ré-entrée et de résidence sur le territoire de l'État. Le fait que différentes catégories de 'nationaux' au sein d'un État soient dotés de droits différents n'empêche pas leurs détenteurs d'être traités comme des « ressortissants » au sens de l'article 1er (1), pas plus que le fait que dans certains pays les droits associés à la nationalité soient moins nombreux que ceux dont jouissent les ressortissants d'autres États ou moins étendus que ceux qui sont requis en application des règles du droit international relatif aux droits de l'homme.

Il n'existe pas d'exigence d'un lien 'authentique' ou 'effectif' qui serait implicite dans le concept de « ressortissant » énoncé par cet article. La nationalité, par nature, reflète un lien entre l'État et l'individu, souvent sur la base de la naissance sur le territoire ou de la filiation, critères usuels d'acquisition de la nationalité de la plupart des pays » (Av. gén. Th.



WERQUIN, concl. préc. Cass. (1^{ère} ch.), 19 novembre 2021, RG C.21.0095.F, disponible sur www.juportal.be, point 4).

20. Appliquant ensuite ces principes généraux à la situation particulière de la Palestine, M. l'avocat général exprima l'opinion suivante :

« Il n'existe aucune législation qui règle les questions liées à la nationalité en Palestine. En effet, en 1925, alors que la Palestine, anciennement territoire de l'Empire ottoman, était sous mandat britannique, la 'nationalité palestinienne' a été reconnue aux 'Turcs résidant habituellement sur le territoire palestinien' par une ordonnance royale, the Palestinian Citizenship Order. La notion de nationalité n'y était pas définie et aucun des droits usuellement attachés à l'octroi d'une nationalité n'étaient octroyés.

La résolution 181 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 29 novembre 1947 a prévu la partition de l'ancienne 'Palestine mandataire'. Le mandat britannique a pris fin en 1948 et l'État d'Israël a vu le jour dans la foulée. En 1952, l'État d'Israël abroge le décret sur la nationalité palestinienne de 1925 et affirme ne pas reconnaître la nationalité aux Palestiniens qui ont quitté le territoire après 1948. Les Palestiniens vivant sur le territoire israélien ont acquis la nationalité israélienne, mais tous les autres se sont trouvés dans une situation de vide juridique.

Dans les faits, l'Autorité palestinienne est habilitée à délivrer des passeports et des documents d'identité et à attribuer de nouveaux numéros nationaux aux habitants de la bande de Gaza et de Cisjordanie. Cette compétence est soumise au contrôle de l'État d'Israël: l'Autorité palestinienne peut délivrer des documents de voyage uniquement aux Palestiniens qui se trouvent sur les registres de la population.

Par ailleurs, les Palestiniens qui ne figurent pas dans ces registres et ne résident pas au sein du territoire palestinien occupé, Cisjordanie, Gaza et Jérusalem-Est, sont empêchés d'entrer en Palestine. Ces Palestiniens ne sont pas autorisés à voter, ne jouissent d'aucun droit civique et n'entretiennent aucun lien physique concret avec la Palestine.

Or, selon le HCR, la notion de 'ressortissant' reflète un lien officiel de nature politique et juridique entre un individu et un État. Il indique également que 'de manière générale, ce statut sera assorti au minimum d'un droit d'entrée, de ré-entrée et de résidence sur le territoire de l'État'. Le HCR ajoute que 'le concept de ressortissant dans cette convention est conforme à l'acception traditionnelle de ce terme en droit international, à savoir des personnes sur lesquelles un État considère qu'il exerce sa juridiction sur la base du lien de nationalité. Il semble impossible pour une personne d'origine palestinienne, inscrite dans les registres en dehors du territoire palestinien occupé, d'être considérée comme étant « sous la juridiction » de l'État de Palestine.

Les Palestiniens qui sont inscrits dans les registres de l'U.N.R.W.A. en dehors du territoire palestinien occupé ne peuvent se prévaloir d'aucune protection diplomatique ou consulaire concernant leur retour dans le pays dont ils auraient la nationalité.

Aux termes de l'article XVII, 1, a), de l'Accord du 28 septembre 1995, « conformément à la Déclaration de principes, la compétence du Conseil s'étend au territoire constitué par la Cisjordanie et la bande de Gaza qui constitue une entité territoriale unique, exception faite



des questions qui seront négociées dans le cadre des négociations sur le statut permanent, de Jérusalem, des implantations, des sites militaires précisés, des réfugiés palestiniens, des frontières, des relations extérieures et des Israéliens ».

L'Autorité palestinienne n'ayant aucun pouvoir de juridiction sur les réfugiés palestiniens inscrits dans les registres de l'U.N.R.W.A. et résidant en dehors du territoire palestinien occupé, ne peut pas dès lors les considérer comme ses ressortissants.

Les Palestiniens qui n'ont aucun lien concret de nature politique, juridique ou même de sol avec la Palestine ne jouissent pas d'une nationalité effective si aucun État autre que la Palestine ne leur a accordé sa nationalité » (Av. gén. Th. WERQUIN, concl. préc. Cass. (1^{ère} ch.), 19 novembre 2021, RG C.21.0095.F, disponible sur www.juportal.be, point 9).

Ainsi, suivant l'avis du représentant du ministère public, il convient d'opérer, au sein du « peuple palestinien », une distinction entre plusieurs catégories de personnes, à savoir :

- « le réfugié palestinien inscrit dans les registres de l'UNRWA, qui ne réside plus dans la zone d'action de cet organisme, partant, ne bénéficie plus de son assistance et de sa protection, est, en règle, un apatride;
- le réfugié palestinien qui n'a pas été inscrit dans les registres de l'UNRWA, qui ne réside pas dans la zone d'action de cet organisme, ni dans le territoire occupé, partant, ne bénéficie pas de son assistance et de sa protection, est, en règle, un apatride;
- le Palestinien qui n'a pas été inscrit dans les registres de l'UNRWA mais dans les registres de l'Autorité palestinienne, qui réside dans le territoire occupé et s'est vu délivrer un passeport ou des documents d'identité par cette Autorité, doit être considéré comme un ressortissant de l'État de Palestine et non comme un apatride;
- le Palestinien qui a été inscrit dans les registres de l'UNRWA et, le cas échéant, dans les registres de l'Autorité palestinienne, qui réside dans le territoire occupé et s'est vu délivrer un passeport ou des documents d'identité par cette Autorité, doit être considéré comme un ressortissant de l'État de Palestine et non comme un apatride » (Av. gén. Th. WERQUIN, concl. préc. Cass. (1^{ère} ch.), 19 novembre 2021, RG C.21.0095.F, disponible sur www.juportal.be, point 10).

██████████ relève de la deuxième catégorie définie ci-dessus (réfugié palestinien non inscrit dans les registres de l'UNRWA, qui ne réside plus dans la zone d'action de cet organisme) et devrait donc, suivant cet avis, être considéré comme un apatride.

21. Le ministère public auprès de la cour de céans semble toutefois exprimer un avis divergent de celui défendu par son homologue près la Cour de cassation, en faisant une distinction entre :

- d'une part, les personnes d'origine palestinienne dont les documents d'identité ont été délivrés par l'UNRWA ou des États limitrophes, auxquelles il reconnaît la qualité d'apatride ;



- d'autre part, les personnes d'origine palestinienne dont les documents d'identité ont été délivrés par une autorité palestinienne, auxquelles il dénie cette qualité.

Cette distinction n'apparaît toutefois pas conforme à l'article 1^{er} de la Convention de New-York du 28 septembre 1954, qui définit l'apatride comme « une personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation » (la cour souligne).

Il ne suffit donc pas qu'une personne soit considérée par un État comme son ressortissant pour exclure le statut d'apatride ; il faut, en outre, que cette reconnaissance émane de l'autorité compétente et soit conforme à la législation de cet État.

Au sein de son guide pour les parlementaires n°22 relatif à l'apatridie (disponible à l'adresse www.unhcr.org), l'Agence des Nations-Unies pour les Réfugiés (UNHCR) écrit en effet, à juste titre, que :

« Pour déterminer si une personne est ressortissante d'un État aux termes de la législation dudit État, il est nécessaire d'analyser avec soin la manière dont les lois nationales s'appliquent en pratique à son cas particulier et de vérifier s'il existe une voie de révision ou de recours contre les éventuelles décisions influant sur le statut de la personne concernée. Pour établir l'apatridie, les États doivent examiner les lois pertinentes sur la nationalité en vigueur dans les États ayant un lien avec la personne en question (par la naissance, le lieu de résidence habituelle antérieure, la nationalité du conjoint, des enfants, des parents, des grands-parents, etc.) et étudier les informations disponibles sur l'application pratique de la législation, y compris la façon dont la personne concernée et la population en général sont traitées » (p. 21).

De même, le Manuel sur la protection des apatrides édité par l'UNHCR (version 2014, disponible à l'adresse : www.refworld.org), mentionne que :

« Pour déterminer si un État considère un individu comme son ressortissant, il est nécessaire d'identifier quelles sont les autorités compétentes pour les questions de nationalité dans un pays donné avec lequel la personne concernée entretient des liens pertinents. La compétence dans ce contexte a trait à l'autorité chargée d'accorder ou de retirer la nationalité à des personnes, ou de clarifier le statut au regard de la nationalité lorsque celle-ci est acquise ou retirée automatiquement. Les autorités compétentes peuvent différer d'un État à l'autre et dans de nombreux cas, plus d'une autorité compétente est concernée » (n°27).

Ce manuel conclut dès lors, de façon pertinente, que « l'opinion d'une instance nationale qui n'est pas compétente pour statuer sur la nationalité n'est pas pertinente » (note infrapaginale n°19).



22. Or, si on peut admettre que la notion de législation, au sens de l'article 1^{er} de la Convention de New-York du 28 septembre 1954, doit recevoir une portée large, et puisse dès lors s'étendre à des décrets ministériels, des règlements, des ordonnances, à la jurisprudence dans les pays dotés d'une tradition de précédents et, le cas échéant, à la pratique coutumière (Manuel de l'UNHCR, n°22), force est de constater que dans le cas de la Palestine, aucune de ces formes de « législation » n'existe (voy. notamment, en ce sens : Trib. fam. néerl. Bruxelles, 21 mars 2022, RG 19/353/B, inédit).

M. l'Avocat général WERQUIN reconnut en son avis précité qu'il « n'existe aucune législation qui règle les questions liées à la nationalité en Palestine » (Av. gén. Th. WERQUIN, concl. préc. Cass. (1^{ère} ch.), 19 novembre 2021, RG C.21.0095.F, disponible sur www.juportal.be, point 9).

A fortiori, n'existe-t-il aucune autorité palestinienne compétente pour les questions de nationalité.

Ces constats ne sont pas démentis dans le cadre de la présente procédure.

Par conséquent, la seule circonstance que des fonctionnaires de l'Autorité palestinienne aient délivré à [REDACTED] des documents d'identité (passeport) mentionnant qu'il serait de nationalité palestinienne ne suffit pas à démontrer que cette qualité lui serait reconnue *en application de la législation de la Palestine*.

Le document auquel se réfère le ministère public ne permet donc pas d'établir que celui-ci procède de l'application d'une « législation » palestinienne, au sens de l'article 1^{er} de la Convention de New-York du 28 septembre 1954.

Par ailleurs, le fait que [REDACTED] N soit né dans la bande de Gaza et celui d'y avoir vécu, ne constituent pas des présomptions suffisantes pour établir qu'il disposerait de la nationalité palestinienne en vertu de la législation de cet État.

Les éléments invoqués par le ministère public ne permettent dès lors pas de contredire la vraisemblance de l'affirmation de [REDACTED] lorsqu'il soutient ne pas être un ressortissant palestinien.

23. En outre, le ministère public paraît considérer que si [REDACTED] bénéficiait de la nationalité palestinienne, lorsqu'il résidait dans la bande de Gaza, il doit encore être considéré comme un ressortissant palestinien à l'heure actuelle.

Cette thèse méconnaît toutefois le caractère objectif de l'apatridie, telle que définie par la Convention de New-York du 28 septembre 1954.



La doctrine rappelle en effet que « la définition de l'article 1^{er} recouvre, en principe, l'apatridie au sens strict (personnes devenues apatrides indépendamment de leur volonté), passive (personnes devenues apatrides parce qu'elles n'ont pas entrepris les démarches nécessaires) et organisée (personnes ayant renoncé ou perdu leur nationalité volontairement) » (C. CHIURULLI, *La protection des apatrides*, Limal, Anthemis, 2014, p. 21).

La Cour de cassation a également jugé que « ni cette disposition [l'article 1^{er} de la Convention de New-York du 28 septembre 1954], qui se réfère au critère objectif du pouvoir de chaque État de déterminer par sa législation quels sont ses nationaux, ni aucune autre ne permet de refuser à un étranger la qualité d'apatride au motif qu'il n'a pas accompli les démarches devant lui permettre de recouvrer une nationalité qu'il a perdue, fût-ce parce qu'il y a renoncé » (Cass. (1^{ère} ch.), 6 juin 2008, *R.W.*, 2010-2011/26, p. 1086).

24. La circonstance que [REDACTED] ait – peut-être – bénéficié de la nationalité palestinienne, à l'époque où il était inscrit dans les registres de l'UNRWA et résidait dans la bande de Gaza, n'implique donc pas qu'il bénéficiait encore de cette nationalité au jour de l'introduction de sa demande devant les juridictions belges, ni qu'il en bénéficie toujours au moment de la présente décision.

Au contraire, comme l'a justement exprimé M. l'avocat général WERQUIN en son avis précité, « l'Autorité palestinienne n'a[...] aucun pouvoir de juridiction sur les réfugiés palestiniens (...) résidant en dehors du territoire palestinien occupé, [et] ne peut pas dès lors les considérer comme ses ressortissants ».

La cour insiste à nouveau sur le fait – non contesté – que les palestiniens qui ne résident pas au sein de la zone d'action de l'UNRWA, ou du territoire palestinien occupé, Cisjordanie, Gaza et Jérusalem–Est, sont empêchés d'entrer en Palestine.

En outre, « ces palestiniens ne sont pas autorisés à voter, ne jouissent d'aucun droit civique et n'entretiennent aucun lien physique concret avec la Palestine » (Av. gén. Th. WERQUIN, concl. préc. Cass. (1^{ère} ch.), 19 novembre 2021, RG C.21.0095.F, disponible sur www.juportal.be, point 9).

En conséquence, dès qu'elles quittent le territoire occupé ou la zone d'action de l'UNRWA, les personnes d'origine palestinienne perdent tout « lien concret de nature politique, juridique ou même de sol avec la Palestine [et] ne jouissent pas d'une nationalité effective si aucun État autre que la Palestine ne leur a accordé sa nationalité » (*Idem*).

25. A supposer même qu'existe une législation palestinienne sur la nationalité (*quod non : supra*), [REDACTED] établit dès lors, au-delà de tout doute raisonnable, qu'il ne peut actuellement être considéré comme un ressortissant palestinien.



Il convient par conséquent de réformer le jugement entrepris, de faire droit à la demande de [REDACTED], et de délaisser à l'État belge les frais de la procédure.

PAR CES MOTIFS,

La cour, statuant sur requête unilatérale,

Vu l'article 24 de la loi du 15 juin 1935, relative à l'emploi des langues en matière judiciaire ;

Entendu Madame l'Avocat général Anne MASCHIETTO, en son avis verbal contraire exprimé à l'audience du 16 juin 2022 ;

Reçoit l'appel et le dit fondé.

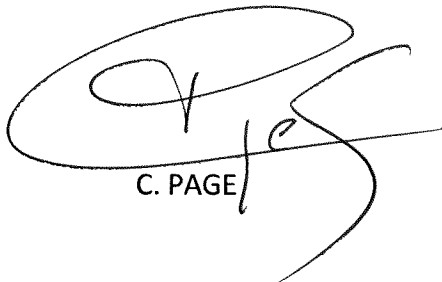
Met à néant les dispositions querellées du jugement entrepris.

Statuant par voie de dispositions nouvelles :

Reconnaît à [REDACTED] le **statut d'apatride** au sens de l'article 1^{er} de la Convention de New-York du 28 septembre 1954.

Délaisse à l'État belge les frais des deux instances.

Ainsi jugé par la cour d'appel de Mons, 35^e chambre, où siégeait : Monsieur Valéry DE WULF Conseiller faisant fonction de Président, désigné pour ce faire par ordonnance de Monsieur le Premier Président du 02 mars 2022, et prononcé à l'audience publique du **18 juillet 2022** par Monsieur Valéry DE WULF, Conseiller faisant fonction de Président, désigné pour ce faire par ordonnance de Monsieur le Premier Président du 02 mars 2022, avec l'assistance du Greffier Cathy PAGE.



C. PAGE



V. DE WULF

┌ PAGE 01-00002802368-0019-0021-01-01-4 ┐



LES VOIES DE RECOURS

Extraits du Code judiciaire

Art. 792. Dans les huit jours de la prononciation du jugement, le greffier adresse, sous simple lettre, à chacune des parties ou, le cas échéant, à leurs avocats, une copie non signée du jugement.

Par dérogation à l'alinéa précédent, (...) **en matière d'adoption**, le greffier notifie le jugement aux parties par pli judiciaire adressé dans les huit jours.

A peine de nullité, cette notification fait mention des voies de recours, du délai dans lequel ce ou ces recours, doivent être introduits ainsi que la dénomination et de l'adresse de la juridiction compétente pour en connaître.

Dans les cas visés au deuxième alinéa, le greffier adresse, le cas échéant, une copie non signée du jugement aux avocats des parties ou aux délégués visés à l'article 728, §3.

Art. 1067 bis. Lorsqu'à l'occasion de la notification d'un arrêt, le greffier fait application de l'article 792, alinéas 2 et 3, il reproduit le texte de l'article 1080.

OPPOSITION

- **Art. 1047.** Tout jugement par défaut rendu en dernier ressort peut être frappé d'opposition, sauf les exceptions prévues par la loi.

L'opposition est signifiée par exploit d'huissier de justice contenant citation à comparaître devant le juge qui a rendu le jugement par défaut¹.

De l'accord des parties, leur comparution volontaire peut tenir lieu de l'accomplissement de ces formalités.

L'acte d'opposition contient, à peine de nullité, les moyens de l'opposant.

L'opposition peut être inscrite par la partie, son conseil ou l'huissier de justice qui instrumente pour la partie, dans un registre tenu à cet effet au greffe de la juridiction qui a rendu la décision. L'inscription énonce le nom des parties, de leurs conseils et les dates de la décision et de l'opposition.

- **Art. 1048.** Sous réserve des délais prévus dans des dispositions impératives supranationales et internationales, le délai d'opposition est d'un mois, à partir de la signification du jugement ou de la notification de celui-ci faite conformément à l'article 792, alinéas 2 et 3.
Lorsque le défaillant n'a, en Belgique, ni domicile, ni résidence, ni domicile élu, le délai d'opposition est augmenté conformément à l'article 55².
- **Art. 1049.** La partie opposante qui se laisse juger une seconde fois par défaut n'est plus admise à formuler une nouvelle opposition.

CASSATION

¹ Soit en l'espèce, **la cour d'appel de Mons, située Rue des Droits de l'Homme, 1 à 7000 Mons.**

² **Art.55.** Lorsque la loi prévoit qu'à l'égard de la partie qui n'a ni domicile, ni résidence, ni domicile élu en Belgique, il y a lieu d'augmenter les délais qui lui sont impartis, cette augmentation est :

1° de quinze jours, lorsque la partie réside dans un pays limitrophe ou dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne,

2° de trente jours, lorsqu'elle réside dans un autre pays d'Europe,

3° de quatre-vingts jours, lorsqu'elle réside dans une autre partie du monde.



- **Art. 1073.** Hormis les cas où la loi établit un délai plus court, le délai pour introduire le pourvoi en cassation est de trois mois à partir du jour de la signification de la décision attaquée ou de la notification de celle-ci faite conformément à l'article 792, alinéas 2 et 3.

Si le demandeur n'a, en Belgique, ni domicile, ni résidence, ni domicile élu, le délai prévu à l'alinéa premier est augmenté conformément à l'article 55.

Le délai est augmenté de trois mois en faveur des personnes absentes du territoire belge et hors d'Europe pour cause de service public, et en faveur des gens de mer absents pour cause de navigation.

- **Art. 1076.** Le délai ne court à l'égard du défaillant qu'à compter du jour où l'opposition contre la décision rendue par défaut n'est plus admissible.
- **Art. 1079.** Le pourvoi est introduit par la remise au greffe de la Cour de Cassation³ d'une requête qui, le cas échéant, est préalablement signifiée à la partie contre laquelle le pourvoi est dirigé.
Le pourvoi est déclaré non admissible lorsque plus de quinze jours ne sont écoulés entre celui de la signification de la requête et celui de sa remise au greffe, même si, au moment de la remise, le délai pour introduire le pourvoi n'est pas expiré.
- **Art. 1080.** La requête, signée tant sur la copie que sur l'original par un avocat à la Cour de Cassation, contient l'exposé des moyens de la partie demanderesse, ses conclusions et l'indication des dispositions légales dont la violation est invoquée : le tout à peine de nullité.

³ Place Poelaert, 1 à 1000 Bruxelles

