

L'arrêt considère que, « compte tenu de [l'article précité], le ministère public, qui n'intervenait en première instance que par la voie de l'avis, dispose d'un droit d'appel dans la cause, qui intéresse l'ordre public », que « l'état des personnes est une notion d'ordre public et (...) s'oppose dès lors, par son caractère notamment d'indisponibilité, à ce qu'il dépende de la seule volonté des parties de modifier à leur gré la situation particulière que leur imposent la nature et la loi », que « l'état d'une personne est la situation qu'elle occupe dans la famille ou dans la cité, et le point de vue sous lequel on l'envisage dans ces deux grands groupements de notre société », que, « à la nationalité, la parenté ou l'alliance peut aussi se joindre la notion proche, quoique distincte, de capacité », que « les effets juridiques de l'état des personnes et de la nationalité sont indissociables de l'organisation des rapports sociaux et de l'organisation de l'État », « qu'ils ont des conséquences sur différents points, dont le droit au séjour ou les conditions d'acquisition de la nationalité (voyez notamment, pour les apatrides, l'article 19, paragraphe 2, [du] Code de la nationalité), qui relèvent incontestablement de l'ordre public, de sorte que la reconnaissance du statut d'apatride est susceptible de mettre en péril l'ordre public et qu'il importe de remédier à l'éventuelle reconnaissance injustifiée de la qualité d'apatride », et que « la Convention [relative au statut des apatrides, signée à New York le 28 septembre 1954], prévoit (...) en son article 32 que *"les États contractants faciliteront, dans toute la mesure du possible, l'assimilation et la naturalisation des apatrides. Ils s'efforceront notamment d'accélérer la procédure de naturalisation et de réduire, dans toute la mesure du possible, les taxes et frais de cette procédure"* ».

Il en déduit que « la reconnaissance du statut d'apatride des [demandeurs] leur permettrait d'acquérir la nationalité belge sous la seule condition d'un séjour de deux ans (article 19, paragraphe 2, [précité]) sans devoir justifier des conditions prévues par les articles 12*bis* ou 19, paragraphe 2, du Code de la nationalité ».

Ni de cette dernière circonstance ni d'aucune des considérations qui précèdent, l'arrêt n'a pu conclure que la reconnaissance de l'apatridie des demandeurs expose l'ordre public à un péril justifiant l'intervention d'office du ministère public.

Le moyen est fondé.

Par ces motifs,

(...)

Casse l'arrêt attaqué,

(...)

Siég. : M. **Chr. Storck** (prés.), Mme **M. Delange**, M. **M. Lemal**, Mme **M.-Cl. Ernotte** et M. **M. Marchandise** (rapp.).
Greffier : Mme **P. De Wadripont**.

M.P. : M. **Th. Werquin**.

Plaid. : M^e **G. de Foestraets**.

J.L.M.B. 24/2191

Observations

Reconnaissance du statut d'apatride, ministère public et ordre public : la Cour de cassation remet (à nouveau) les points sur les « i »

Par un arrêt du 10 octobre 2024, la Cour de cassation s'est prononcée en matière d'intervention d'office du ministère public dans le cadre d'une procédure judiciaire en reconnaissance du statut d'apatride.

Les faits à l'origine de l'arrêt rendu par la cour d'appel de Liège, à l'encontre duquel le pourvoi en cassation est dirigé, peuvent être sommairement présentés de la manière suivante. Deux demandeurs – le second d'entre eux représentant également les deux enfants mineurs du couple – sont nés dans la bande de Gaza¹. Entrés sur le territoire belge, ceux-ci déposent une requête en reconnaissance du statut d'apatride² devant le tribunal de la famille de Liège, dans le cadre de sa compétence en matière d'état des personnes³. La juridiction d'instance l'accueille favorablement par une ordonnance datée du 21 octobre 2022. Saisie à la suite d'un appel interjeté par le procureur du Roi, qui n'était pas à la cause devant le premier juge, la cour d'appel réforme l'ordonnance précitée le 10 novembre 2023.

Cet arrêt est cassé par la Cour de cassation au motif qu'il ne découle d'aucune considération que la reconnaissance de l'apatridie des demandeurs expose l'ordre public à un péril justifiant l'intervention d'office du ministère public.

Les quelques lignes qui suivent ont pour unique vocation de situer cet arrêt dans les enseignements jurisprudentiels existants en revenant sur les principes généraux pertinents en la matière.

En vertu de l'article 138bis, paragraphe 1^{er}, du Code judiciaire⁴, « 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 ». Autrement dit, si, en principe, le procès civil est censé ne toucher qu'à des intérêts privés, le ministère public peut, selon les termes de la seconde phrase, jouer un rôle plus actif en étant directement partie – principale ou intervenante – à la cause⁵. Dans cette hypothèse, il peut véritablement enfiler les habits d'adversaire⁶ du parti-

¹ Ce dossier s'inscrit dans le cadre d'une saga judiciaire, inaugurée par un arrêt rendu par la cour d'appel de Gand le 16 juin 2016 (R.G. n° 2015/AR/3257), et que connaît la Cour de cassation à la suite de pourvois introduits par des personnes originaires des territoires palestiniens. A ce sujet, voy. H. CROKART, « Le statut d'apatridie en Belgique : focus sur la situation des Palestiniens », *R.D.E.*, 2019, pp. 473-493 ; W. VAN DOREN, J. LEJUNE, M. CLAES et V. KLEIN, « The broadening protection gap for stateless Palestinian refugees in Belgium », *Statelessness and Citizenship Review*, 2020, 2(2), pp. 300-316 ; M. FRANSEN 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, pp. 287-322 ; C. VAN THILLO, « Palestijnen: wel of niet staatsloos? De verenigbaarheid van de Belgische rechtspraak met het Staatsloosheidsverdrag van 1954 », *R.W.*, 2023, pp. 1083-1095 et F. DOPAGNE, « Le pouvoir du juge belge de déterminer le caractère étatique d'une entité », *R.C.J.B.*, 2023/4, pp. 566-599.

² Conformément à l'article 1^{er} de la Convention relative au statut des apatrides, signée à New York le 28 septembre 1954, le terme « apatride » désigne une personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation. La Belgique a donné assentiment à cette convention par la loi du 12 mai 1960 et l'a ratifiée le 27 mai 1960.

³ Voy. l'article 572bis, 1°, du Code judiciaire. L'article 632bis du même code énonce pour sa part que « [l]es procédures de reconnaissance du statut d'apatridie sont de la compétence du tribunal de la famille qui est établi au siège de la cour d'appel dans le ressort duquel le demandeur a son domicile ou sa résidence ou, à défaut, le demandeur est présent. Toutefois, lorsque la procédure est en langue allemande, le tribunal de la famille d'Eupen est seul compétent ».

⁴ Celui-ci fait ainsi écho à l'article 46 de la loi du 20 avril 1810 sur l'organisation de l'ordre judiciaire et l'administration de la justice. Voy. à ce sujet J.E. KRINGS, « Le rôle du ministère public dans le procès civil », in *IX^e congrès de l'Académie internationale de droit comparé*, 1974, p. 161. Pour un examen historique détaillé des deux dispositions et de leur portée, voy. concl. av. gén. Th. WERQUIN rendues avant l'arrêt de la Cour de cassation du 23 mars 2023 (Cass., 23 mars 2023, R.G. n° C.22.0029.F., disponible sur www.juportal.be).

⁵ Voy. notamment à ce sujet A. MEEÛS, « Le ministère public dans l'action judiciaire », *Ann. Dr. Louvain*, 1968, p. 387, A. MEEÛS, « Le rôle du ministère public en droit judiciaire privé », *T.P.R.*, 1980, p. 146 ; G. DE LEVAL, « L'action du ministère public en matière civile », in *Un ministère public pour son temps, Actes du colloque tenu à la Cour de cassation, les 7-8 octobre 1994*, Bruxelles, Cour de cassation, 1994, p. 54 ; J. DU JARDIN, « Le ministère public dans ses fonctions non pénales », *J.T.*, 2004, p. 728 ; G. CLOSSET-MARCHAL, « Le ministère public dans le procès civil », *R.G.D.C.*, 2016/7, p. 394 ; G. DE LEVAL, Fr. GEORGES et B. SIAS, *Droit judiciaire*, 4^e éd., Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 470.

⁶ J. ENGLEBERT et X. TATON, *Droit du procès civil*, vol. 1, Collection Bibliothèque de l'Unité de droit judiciaire de l'ULB, Limal, Anthemis, 2018, p. 198.

culier (ou, le cas échéant, de la personne publique à la cause), ce qui tend à expliquer la formule de Hayoit de Termicourt aux yeux duquel il est ici question d'une « action publique civile »⁷. Il résulte notamment de ce droit d'action que le parquet est autorisé à interjeter appel, quand bien même il n'était pas apparu à la cause dans l'instance au premier degré de juridiction⁸.

Pour autant, la Cour de cassation a, au fil de sa jurisprudence, balisé cette prérogative du ministère public⁹. En effet, dans ce cadre, il s'agit de remédier à une situation concrète intolérable qui heurte l'*ordre public*¹⁰, c'est-à-dire les intérêts essentiels de l'État ou de la collectivité, ou les fondements juridiques de l'ordre économique ou moral de la société¹¹, et non, par exemple, d'assurer le respect *in abstracto* d'une disposition d'ordre public visant la protection d'intérêts privés, qu'elle provienne du droit interne ou du droit européen¹².

Ces rappels théoriques à l'esprit, il convient de relever que les interactions entre ces aspects de la procédure judiciaire et les affaires d'apatridie ont déjà donné lieu à divers arrêts de la Cour de cassation.

À cet égard, deux d'entre eux, parmi les plus importants, ont été rendus le 19 novembre 2021 et permettent de mieux saisir la portée des principes rappelés. Ces décisions réaffirment au passage la compétence des juges du fond quand il s'agit de déterminer si la Palestine doit être considérée comme un État au sens de l'article 1.1 de la Convention de New York relative au statut des apatrides et de l'article 1^{er} de la Convention sur les droits et les devoirs des États, signée à Montevideo le 26 décembre 1933¹³.

En ce qui concerne la première affaire (R.G. n° C.20.0523.F), le pourvoi est formé à l'encontre d'un arrêt rendu le 8 mai 2020 par la cour d'appel de Liège. Dans son arrêt, la Cour de cassation souligne la portée de l'article 138bis, paragraphe 1^{er}, du Code judiciaire, en relevant que :

⁷ Cité par J. DU JARDIN, « Le ministère public dans ses fonctions non pénales », *J.T.*, 2004, p. 727.

⁸ Voy. B REMICHE, « Le rôle de l'économie dans le mode juridictionnel de règlement des conflits », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 1985, p. 171. Voy. Cass., 22 mai 2019, R.G. n° P.19.0252.F, *Pas.* 2019, p. 311, avec concl. DE BRAUWERE. L'affirmation vaut pareillement pour le pourvoi (Cass., 29 mars 1982, R.G. n° 6475, *Pas.*, 1982, p. 889).

⁹ Voy. notamment Cass., 22 mars 1923, *Pas.*, I, p. 243, concl. av. gén. LECLERCQ. Sur les prolongements de cet arrêt, voy. P. DE HARVEN, « Requête civile formée d'office en matière de divorce par le ministère public », note sous Cass., 3 mai 1958, *R.C.J.B.*, 1958, pp. 240-241.

¹⁰ L'acceptation de cette notion d'ordre public, « qui se sent bien plus qu'elle ne se définit » (concl. M.P. TERLINDEN, sous Cass., 12 mai 1922, *Pas.*, 1922, I, p. 296) a donné lieu à de nombreuses discussions. Elle serait, de l'avis du procureur général Charles Faider, dans ses conclusions précédant l'arrêt de la Cour du 5 mai 1881, « impossible par voie d'expressions générales ou abstraites » (concl. M.P. FAIDER sous Cass., 5 mai 1881, *Pas.*, 1881, I, p. 241).

¹¹ Voy. Cass., 10 mars 1994, R.G. n° 9669 ; Cass., 19 mars 2007, R.G. n° C.03.0582.N, *Pas.*, 2007, p. 145. Voy., pour des exemples, Ch.-E. CLESSE, « Commentaire art. 138bis, paragraphe 1^{er}, C. judiciaire – Le droit d'action », in *Droit judiciaire. Commentaire pratique*, D. Mougenot (dir.), Malines-Waterloo-Liège, Wolters Kluwer, mis à jour 2024, en ligne sur *Jura*, pp. 10-11.

¹² Voy. ainsi Bruxelles (3^e ch.), 6 avril 2006, *cette revue*, 2006, p. 1070. Notons au demeurant que le législateur semble avoir admis la jurisprudence de la Cour de cassation à cet égard. Voy. projet de loi modifiant diverses dispositions légales en matière de droit pénal social, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, n° 1610/1, p. 8 : « le parquet ou l'auditorat dispose d'un droit d'action en dehors des cas spécifiés par la loi. Toutefois, la lecture de la jurisprudence (Cass., 22 mars 1923, *Pas.*, 1923, I, p. 243 ; Cass., 9 décembre 1948, *Pas.*, 1948, I, p. 699 ; Cass., 15 mars 1968, *Pas.*, 1968, I, p. 884 ; Cass., 5 novembre 1975, *Pas.*, 1976, I, p. 297, *J.T.*, 1976, p. 133 et obs. ; Cass., 5 mars 1984, *Pas.*, 1984, I, p. 767 ; Cass., 8 novembre 1985, *Pas.*, 1986, I, p. 279 ; Cass., 30 octobre 1989, *Pas.*, 1990, I, p. 254 et obs.) démontre que ce droit est fortement conditionné. L'action du parquet, qui suppose la mise en péril d'intérêts supérieurs – à ne pas confondre avec les intérêts privés – doit répondre à une utilité sociale. (...) La seule violation d'une norme d'ordre public ne justifie pas l'action du parquet. Il faut qu'elle ait eu pour conséquence la création d'un état de choses auquel il importe de remédier parce que l'ordre public subit un trouble intolérable ».

¹³ Voy. Cass., 19 novembre 2021, R.G. n° C.20.0523.F.

« En considérant que le "recours [du ministère public] tend à l'exacte application de la loi" et que, "une demande d'apatridie étant une action d'état qui concerne l'ordre public, il appartient à la cour [d'appel] d'examiner le fondement de la demande", sans rechercher si l'ordre public est mis en péril par la reconnaissance de l'apatridie de la demanderesse, l'arrêt ne justifie pas légalement sa décision que l'appel du ministère public est recevable ».

En revanche, dans son autre arrêt (R.G. n° C.21.0095.F), prononcé à l'issue d'un pourvoi dirigé contre un arrêt rendu le 24 novembre 2020, à nouveau par la cour d'appel de Liège, la Cour de cassation adopte une approche sensiblement différente en jugeant qu'« [i] 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 ». Et la Cour de conclure que « [l]'examen du moyen, en cette branche, obligerait la Cour à une vérification de fait, ce qui excède ses pouvoirs »¹⁴.

L'explication d'une telle divergence entre ces deux arrêts réside dans le fait que, dans la seconde affaire, l'appel du ministère public a été déclaré recevable par le juge du fond sans que les demandeurs du statut d'apatride contestent sa recevabilité. Aucune discussion quant à l'exigence de mise en péril de l'ordre public par un état des choses auquel il importe de remédier n'a donc eu lieu devant la cour d'appel.

En synthèse, il résulte des deux décisions que, en l'absence de critiques du demandeur de statut et, partant, de débat portant sur la recevabilité de l'appel interjeté par le ministère public, la Cour de cassation n'est pas compétente pour connaître ce moyen puisque cela exigerait de sa part qu'elle apprécie des circonstances de fait pour lesquelles elle est sans compétence. En revanche, si la recevabilité de l'appel a été contestée et si la cour d'appel a avancé des justifications pour l'admettre, la Cour de cassation peut exercer un contrôle sur celles-ci pour vérifier qu'elles tendent à démontrer l'existence d'un péril pour l'ordre public.

Ainsi, dans la même ligne, la Cour de cassation a cassé, le 23 mars 2023, un arrêt de la cour d'appel de Liège en relevant que :

« [l]es exigences de l'ordre public qui, au sens de cette disposition, peuvent justifier [l'intervention du ministère public] impliquent que l'ordre public soit mis en péril par un état de choses auquel il importe de remédier. En considérant que, « l'état des personnes est une notion d'ordre public et [...] s'oppose dès lors, par son caractère notamment d'indisponibilité, à ce qu'il dépende de la seule volonté des parties de modifier à leur gré la situation particulière que leur impose la nature et la loi », que « l'état d'une personne est la situation qu'elle occupe dans la famille ou dans la cité, et le point de vue sous lequel on l'envisage dans ces deux grands groupements de notre société », que, « à la nationalité, la parenté ou l'alliance peut aussi se joindre la notion proche, quoique distincte, de capacité », que « les effets juridiques de l'état des personnes et de la nationalité sont indissociables de l'organisation des rapports sociaux et de l'organisation de l'État » et « qu'ils ont des conséquences sur différents points, dont le droit au séjour, qui relève incontestablement de l'ordre public », sans rechercher si l'ordre public est mis en péril par la reconnaissance de l'apatridie des demandeurs, l'arrêt ne justifie pas légalement sa décision que l'appel du ministère public est recevable »¹⁵.

¹⁴ Cass., 19 novembre 2021, R.G. n° C.21.0095.F avec concl. de l'avocat général Th. WERQUIN.

¹⁵ Cass., 23 mars 2023, *lus & actores*, 2024/1, p. 55. Voy. également Cass., 8 septembre 2023, R.G. n° C.22.0449.F.

En d'autres termes, pour recevoir l'appel, la cour d'appel aurait dû vérifier, ici aussi, si l'ordre public était effectivement mis en péril par la reconnaissance de l'apatridie, la simple considération que « la matière de la nationalité intéresse l'ordre public » se révélant insuffisante.

À cet égard, relevons encore que la cour d'appel de Mons, statuant comme juridiction de renvoi à la suite de l'arrêt précité de la Cour de cassation du 19 novembre 2021 (R.G. n° C.20.0523.F), a finalement déclaré l'appel du ministère public irrecevable par un arrêt du 26 juin 2023. La cour a ainsi rejeté l'argumentaire de celui-ci et jugé que « [l']affirmation générale et péremptoire, suivant laquelle une "certaine catégorie d'étrangers, en l'occurrence les Palestiniens" (*sic*) met "en péril de l'ordre public par l'utilisation du statut d'apatride (...) pour obtenir un accès plus facile à la nationalité beige" (*sic*), "sans devoir faire la preuve d'aucune intégration" (*sic*), apparaît contraire à l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (...) ». Pour reprendre les termes lapidaires de la cour, elle ne peut « attribuer aucune valeur, ni reconnaître aucun effet, à l'allégation suivant laquelle toutes les personnes originaires de la Palestine, qui sollicitent en Belgique la reconnaissance du statut d'apatride, accompliraient cette démarche dans le but exclusif d'obtenir un accès plus facile à la nationalité belge »¹⁶.

Ce panorama jurisprudentiel permet de mieux saisir l'arrêt rendu le 10 octobre 2024 par la Cour de cassation dès lors que les exigences d'ordre public qui, au sens de l'article 138*bis* du Code judiciaire, peuvent justifier une intervention du ministère public, supposent que l'ordre public soit bel et bien menacé par une situation concrète à laquelle il doit être remédié. Or, en l'espèce, comme l'a relevé la plus haute juridiction de l'ordre judiciaire, les juges d'appel se sont limités à considérer que l'état des personnes est une notion d'ordre public sans exposer véritablement dans quelle mesure la reconnaissance de l'apatridie des demandeurs concernés exposait ledit ordre public à un péril justifiant l'intervention d'office du ministère public.

Xavier MINY
Auditeur au Conseil d'État¹⁷
Maître de conférences à l'Université de Liège

¹⁶ Voy. Mons (35^e ch.), 26 juin 2023, *J.T.*, 2023/30, pp. 515-517. La Cour a synthétisé comme suit la position du parquet *in casu* :

« lorsqu'ils se présentent aux autorités belges lors de leur arrivée en Belgique, les Palestiniens font grand cas de leurs origines et revendiquent une nationalité palestinienne pour obtenir un statut de réfugié et les avantages sociaux qui y sont liés » ;

« une fois ce statut obtenu, ils considèrent ne pas posséder la nationalité palestinienne pour se voir reconnaître, cette fois, la qualité d'apatride » ;

« la reconnaissance du statut d'apatride, qui résulte d'une « mise en œuvre erronée de la Convention de New York par les juridictions de la famille », leur permet ensuite « d'acquérir, sans devoir faire la preuve d'aucune intégration, la nationalité belge » ;

« par ce procédé, les Palestiniens utilisent le statut d'apatride pour obtenir un accès plus facile à la nationalité belge, ce qui « constitue une atteinte grave à l'ordre public » et « rend recevable l'appel du ministère public sur la base de l'article 138*bis* du Code judiciaire ».

Voy. également Cass. (1^{re} ch.), 28 juin 2024, R.G. n° C.23.0352.F.

¹⁷ Les opinions ici exprimées sont celles de l'auteur et ne lient en aucune manière l'institution dont il relève.