

Publiek en administratief recht

Staatloosheid – Verdrag van New York van 28 september 1954 – Uitlegging van het begrip ‘Staat’ – Impact van de rechtsorde van elke Staat die bij het Verdrag is aangesloten – Internationale gewoonte – Montevideo-Verdrag van 26 december 1933 – Erkenning door andere Staten – Bevoegdheid van de rechterlijke macht – Ontvankelijkheid van het hoger beroep van het openbaar ministerie in een zaak waarin het openbaar ministerie geen partij is

Arrest van 19 november 2021 ([C.21.0095.F](#)) met conclusie van advocaat-generaal Th. Werquin

De zaak betreft verklaringen van staatloosheid. Deze zaak maakt deel uit van een reeks gelijkaardige dossiers die tegelijk aan het Hof werden voorgelegd, ingevolge cassatieberoepen die werden neergelegd hetzij door uit Palestina afkomstige personen, hetzij door de procureur-generaal bij het hof van beroep te Luik, die opmerkte dat tegenstrijdige rechtspraak van de bodemgerechten een vorm van “*rechtbank shopping*” teweeg brengen.

Artikel 1 van het Verdrag betreffende de status van staatlozen, ondertekend op 28 september 1954 te New York bepaalt dat, voor de toepassing van dat verdrag, de term “*staatloze*” de persoon aanwijst die door geen enkele Staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd.

In deze zaak hadden twee personen van Palestijnse origine, niettegenstaande het schriftelijke ongunstige advies van het parket, de erkenning van hun staatloosheid van de rechtbank van eerste aanleg te Luik verkregen.

Op het hoger beroep van de procureur-generaal van het hof van beroep te Luik heeft dit hof de beroepen beslissing hervormd.

Na te hebben beslist dat de voorwaarden voor het bestaan van een Staat de volgende zijn: een permanente bevolking, een afgebakend grondgebied, een regering die daadwerkelijk en effectief gezag uitoefent en het vermogen om relaties met andere Staten aan te gaan, heeft het hof van beroep geoordeeld dat Palestina deze voorwaarden vervult, en dus een Staat is, niettegenstaande het gebrek aan erkenning van Palestina als Staat door België. Op basis van de overlegde persoonlijke stukken heeft het hof vervolgens geoordeeld dat Palestina de verzoekers erkent als haar onderdanen en heeft het besloten dat zij niet staatloos zijn.

Op het cassatieberoep van deze laatsten werd het Hof verzocht om zich uit te spreken eensdeels over de ontvankelijkheid van het hoger beroep aangetekend door de procureur-generaal, en anderdeels over de criteria op grond waarvan de rechterlijke macht een Staat als dusdanig kan kwalificeren.

Wat het eerste punt betreft, betoogden de eisers tegelijk dat de procureur-generaal geen partij in het geding was voor de rechtbank van eerste aanleg en dat het niet vaststond dat de openbare orde in gevaar was gebracht.

In navolging van zijn rechtspraak over de rechtsvordering van het openbaar ministerie¹ en de gezaghebbende commentaren hierover², heeft het Hof beslist dat artikel 138*bis* Gerechtelijk Wetboek toelaat dat het openbaar ministerie hoger beroep aantekent wanneer de openbare orde in gevaar komt door een toestand waaraan moet worden verholpen, zelfs in een zaak waarbij het geen partij in het geding was.

Het Hof verwerpt de tweede grief om reden dat het onderzoek daarvan het Hof zou verplichten in feite na te gaan, wat zijn bevoegdheden te buiten gaat, of de erkenning van de staatloosheid van de eisers de openbare orde in gevaar zou brengen door een toestand waaraan moest worden verholpen.

¹ Zie Cass. 29 maart 1982, *Pas.* 1982, I, 696; Cass. 25 mei 2009 (S.09.0002.F), ongepubl.; Cass. 7 februari 2013 (C.12.0165.F-C.12.0229.F), ongepubl., met conclusie van Adv.-Gen. Génicot; Cass. 6 februari 2015 (C.14.0181.N), ongepubl.; Cass. 28 januari 2016 (C.14.0237.N), ongepubl.; Cass. 12 januari 2018 (C.17.06245.F), ongepubl.; Cass. 22 mei 2019 (P.19.0252.F), ongepubl. met conclusie van Adv.-Gen. Nolet de Brauwere. In de rechtsleer vindt men aanwijzingen dat de omstandigheid dat het om daad van oneigenlijke rechtspraak gaat, daarbij geen rol speelt (zie de bedenkingen van H. BOURLARBAH, *Requête unilatérale et inversion du contentieux*, Brussel, Larcier, 2010, 194 e.v.)

² A. MEEUS, “Le ministère public dans l’action judiciaire”, *Ann. Dr. Louvain* 1968, 387; J. DU JARDIN, “Le ministère public dans ses fonctions non pénales”, *JT* 2004, 728; J. VAN COMPERNOLLE, “Examen de jurisprudence”, *RCJB* 1987, 146.

Wat betreft de staatloosheid en bij arrest van 18 februari 2019³, had het Hof al beslist, overeenkomstig de meerderheidsopvatting in de rechtsleer⁴, dat krachtens het internationaal recht zoals dit onder meer is neergelegd in artikel 1 van het Verdrag inzake de rechten en plichten van staten, getekend te Montevideo op 26 december 1933, er sprake is van een Staat wanneer elk van de volgende voorwaarden zijn vervuld: een bevolking, een afgebakend grondgebied, een regering die daadwerkelijk en effectief gezag uitoefent en het vermogen om relaties met andere Staten aan te gaan.

Het Hof voegde daaraan toe dat de totstandkoming van een Staat, in beginsel, niet afhankelijk is van zijn erkenning door andere Staten en neemt zodoende aan dat het bestaan van een Staat een juridische kwestie is, terwijl de erkenning ervan een politieke daad is⁵.

Het arrest van 19 november 2021 bevestigt en preciseert deze rechtspraak, die is gevestigd op een regel van internationaal gewoonterecht, waarvan de draagwijdte⁶ verder strekt dan de regio in de wereld waaruit de Staten die het Verdrag van Montevideo hebben ondertekend, afkomstig zijn: vermits artikel 144 Grondwet bepaalt dat geschillen over burgerlijke rechten bij uitsluiting behoren tot de bevoegdheid van de rechtbanken, dat het Verdrag van Montevideo dergelijke rechten toekent aan staatlozen en dat het bestaan van een Staat niet afhankelijk is van zijn erkenning door andere Staten, komt het toe aan de rechtbanken die gevat worden met een verzoek tot erkenning van staatloosheid om te onderzoeken of een bepaalde collectiviteit een Staat uitmaakt, zonder dat zij daarbij gebonden zijn door de beslissing van de uitvoerende macht om die collectiviteit al dan niet in die hoedanigheid te erkennen.

Verdergaand op deze analyse, weert het Hof het middel van de eisers die, gesteund op bepaalde rechtsleer⁷, aanvoerden dat de beoordeling van de hoedanigheid van Staat van een collectiviteit dient te gebeuren volgens het rechtstelsel van elke Staat⁸. Het Hof oordeelt daarentegen dat het begrip Staat dat voortkomt uit het internationaal gewoonterecht niet verschillend kan worden geïnterpreteerd naargelang elke nationaal rechtstelsel.

Daaruit volgt dat het hof van beroep niets anders moest onderzoeken dan de criteria uitgedrukt in artikel 1 van het Verdrag van Montevideo om te beoordelen of Palestina een Staat uitmaakt in de zin van het Verdrag van New York – waarover het Hof geen uitspraak moest doen en zich ook niet uitspreekt.

Ten slotte beslist het Hof, na te hebben vastgesteld dat de eisers het bestreden arrest verwijten het Verdrag van Montevideo te hebben miskend, dat aangezien België geen partij is bij dit verdrag, het verdrag ook geen wet kan uitmaken waarvan de overtreding op grond van artikel 608 Gerechtelijk Wetboek door het Hof kan worden gesanctioneerd.

De andere grieven zijn verworpen om technische redenen die geen commentaar behoeven.

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

³ Cass. 17 september 2018 (C.18.0400.N), ongepubl.

⁴ J. VERHOEVEN, *Droit international public*, Brussel, Larcier, 2000, 74 e.v.; UNHCR, *Manuel sur la protection des apatrides*, Genève, 2014, 14; M. BOSSUYT en J. WOUTERS, *Grondlijnen van internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 200 e.v.; P.-M. DUPUY, *Droit international public*, Parijs, Dalloz, 1998, nr. 92 e.v. Vergelijk M. FRANSEN en X. MINY, "To be and not to be...", *RBDI* 2020, 287.

⁵ Zie voor een afwijkende mening, in de zin van een noodzakelijk verband tussen het ene en het andere: C. BEHRENDT en F. BOUHON, *Introduction à la théorie générale de l'État*, Brussel, Larcier, 2020, 80 en 96. Adde M. FORTEAU, "La Palestine comme 'État' au regard du statut de la Cour pénale internationale", *RBDI* 2012, 41 e.v., die het belang onderstreept van de context waarin de vraag rond het begrip staat rijst en relativisme van deze vragen.

⁶ Zie C. BEHRENDT et F. BOUHON, *Introduction à la théorie générale de l'État*, Brussel, Larcier, 2020, 96.

⁷ *Ibid.*, 96.

⁸ *Ibid.*, 96.