

## Commentaires du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés sur la Proposition de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 afin de réglementer le droit de séjour des apatrides en Belgique

### I. Introduction

1. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) remercie la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique de la Chambre des représentants de Belgique de son invitation à présenter ses commentaires sur la Proposition de loi modifiant la Loi du 15 décembre 1980 afin de réglementer le droit de séjour des apatrides en Belgique (« Proposition de loi »).<sup>1</sup>

2. Le HCR présente ces commentaires en tant qu'Agence mandatée par l'Assemblée générale des Nations Unies pour prévenir et réduire les cas d'apatridie ainsi que pour protéger les droits des apatrides.<sup>2</sup> Dans des résolutions adoptées en 1994 et en 1995, l'Assemblée générale des Nations Unies a confié au HCR un mandat mondial pour l'identification, la prévention et la réduction des cas d'apatridie et pour la protection internationale des apatrides.<sup>3</sup> Ce mandat a continué d'évoluer à mesure que les conclusions du Comité exécutif du HCR<sup>4</sup> ont été entérinées par l'Assemblée générale des Nations Unies.<sup>5</sup>

3. Conformément à la responsabilité qui lui incombe en vertu de son mandat de s'occuper de la lutte contre l'apatridie dans le monde entier et d'aider les Etats à faire en sorte que leur législation soit conforme à la Convention des Nations Unies de 1954 relative au statut des apatrides (Convention de 1954), ratifiée par la Belgique en 1960, et à la Convention des Nations Unies de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie (Convention de 1961) à laquelle la Belgique a accédé en 2014, le HCR présente ci-après ses observations sur la législation proposée et ses développements.

4. Les commentaires du HCR s'appuient, entre autres, sur les orientations et interprétations fournies dans le *Manuel du HCR sur la protection des apatrides* (ci-après « Manuel du HCR »)<sup>6</sup>, sur les conclusions et recommandations du HCR dans le rapport *Mapping Statelessness in Belgium* de 2012)<sup>7</sup> auquel les développements de la proposition de loi font largement référence, et sur le Document de Bonnes Pratiques du HCR de 2016 intitulé *Instaurer une procédure de détermination de l'apatridie pour protéger les apatrides* (ci-après « Document de Bonnes Pratiques »)<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Proposition de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en vue de régler le droit de séjour des apatrides, 24 janvier 2019, DOC54 3487/001, <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/3487/54K3487001.pdf>

<sup>2</sup> Les résolutions 3274 (XXIV) et 31/36 de l'Assemblée générale des Nations Unies désignent le HCR comme l'organe chargé d'examiner les cas des personnes qui demandent à bénéficier de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie et d'aider ces personnes à présenter leurs demandes aux autorités nationales compétentes.

<sup>3</sup> Résolutions A/RES/49/169 du 23 décembre 1994 et A/RES/50/152 du 21 décembre 1995 de l'Assemblée générale. Ce dernier a entériné la Conclusion n° 78 (XLVI) du Comité exécutif du HCR, Prévention et réduction des cas d'apatridie et protection des apatrides N° 78 (XLVI) – 1995, disponible sur: <https://www.refworld.org/cgi-bin/telex/vtx/rwmain?docid=3ae68c5a24>

<sup>4</sup> UNHCR, *Conclusion sur la protection internationale*, 5 octobre 2001, N. 90 (LII) – 2001, para. (q) : <https://www.refworld.org/cgi-bin/telex/vtx/rwmain?docid=3c8c88f94> ; *Conclusion générale sur la protection internationale*, 10 octobre 2003, No. 95 (LIV) – 2003, para. (y) : <https://www.refworld.org/cgi-bin/telex/vtx/rwmain?docid=3f9640614> ; *Conclusion générale sur la protection internationale*, 8 Octobre 2004, No. 99 (LV) – 2004, para. (aa) : <https://www.refworld.org/cgi-bin/telex/vtx/rwmain?docid=41765c424> ; *Conclusion générale sur la protection internationale*, 7 octobre 2005, No. 102 (LVI) – 2005, para. (y) : <https://www.refworld.org/cgi-bin/telex/vtx/rwmain?docid=4649c6282> ; *Conclusion sur l'identification, la prévention et la réduction des cas d'apatridie ainsi que la protection des apatrides*, 6 Octobre 2006, No. 106 (LVII) – 2006, paras. (f), (h), (i), (j) and (t) : <https://www.refworld.org/cgi-bin/telex/vtx/rwmain?docid=4649c28f2>

<sup>5</sup> Résolution A/RES/61/137 de l'Assemblée générale du 19 décembre 2006

<sup>6</sup> UNHCR, *Manuel sur la protection des apatrides*, 30 juin 2014, disponible sur: <http://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>

<sup>7</sup> UNHCR, *Mapping Statelessness in Belgium*, October 2012, disponible sur: <https://www.refworld.org/docid/5100f4b22.html>

<sup>8</sup> UNHCR, *Document de Bonnes Pratiques – Action 6 : Instaurer une procédure de détermination de l'apatridie pour protéger les apatrides*, 11 Juillet 2016, disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/578336cff4.html>

5. Le HCR a, à plusieurs reprises, encouragé la Belgique à adopter une procédure spécifique, accessible, juste et efficace de détermination d'apatridie qui serait conforme à la Convention de 1954 ainsi qu'aux principes directeurs énoncés dans le Manuel du HCR et qui attribuerait un statut juridique aux apatrides.<sup>9</sup> Une telle procédure de détermination de l'apatridie permet d'identifier les apatrides pour s'assurer qu'ils jouissent des droits qui leur sont accordés jusqu'à ce qu'ils acquièrent une nationalité.<sup>10</sup>

6. En décembre 2011, la Belgique s'est ainsi engagée à instaurer une procédure de détermination d'apatridie lors de la réunion ministérielle du HCR organisée dans le cadre de la commémoration du soixantième anniversaire de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et du cinquantième anniversaire de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie.<sup>11</sup>

7. Les accords du gouvernement fédéral belge de mars 2008<sup>12</sup> et décembre 2011<sup>13</sup> se sont engagés à mettre en place une procédure spécifique de détermination de l'apatridie et à accorder un permis de séjour aux apatrides. L'accord du gouvernement fédéral belge de 2014<sup>14</sup> et la première note de politique générale de l'ancien Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration<sup>15</sup> prévoyaient une centralisation de la détermination de l'apatridie par les tribunaux civils et l'octroi en principe d'un permis de séjour par l'Office des étrangers aux personnes déclarées apatrides par les tribunaux.

8. La centralisation de la détermination de l'apatridie a été mise en œuvre lorsque le Parlement fédéral belge a approuvé, le 29 juin 2017, un projet de loi introduisant un nouvel article 632bis dans le Code judiciaire, donnant compétence exclusive pour la détermination de l'apatridie aux tribunaux de la famille établis aux cinq sièges<sup>16</sup> des cours d'appel et au tribunal de la famille d'Eupen dans le cadre des affaires en allemand<sup>17</sup>. La présente Proposition de loi permettrait de mettre en œuvre l'octroi en principe d'un

<sup>9</sup> UNHCR, *Mapping Statelessness*, para. 315, recommandation 6 ; UNHCR, *Mémorandum en matière de protection des réfugiés, des bénéficiaires de la protection subsidiaire et des apatrides en Belgique*, Juin 2014, p. 46, recommandation 18, disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/541fc8c84.html> ; UNHCR, *Document de Bonnes Pratiques*, p.3 ; Belgique, Sénat de Belgique/Belgische Senaat, *Proposition de résolution visant à résoudre le problème de l'apatridie et à protéger les apatrides/Voorstel van resolutie teneinde het probleem van de staatloosheid en de bescherming van staatlozen op te lossen, Rapport fait au nom de la Commission des affaires institutionnelles par M. Anciaux/Verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer Anciaux*, 21 Mars 2016, disponible sur :

<https://www.senate.be/www/webdriver?MltabObj=pdf&MlcolObj=pdf&MlnamObj=pdfid&MltypeObj=application/pdf&MlvalObj=100663610>, p. 36-52.

<sup>10</sup> UNHCR, *Document de Bonnes Pratiques*, p.2.

<sup>11</sup> Un résumé des contributions annoncées est présenté dans le document UNHCR, Pledges 2011: Ministerial Intergovernmental Event on Refugees and Stateless Persons (Geneva, Palais des Nations, 7-8 December 2011), disponible sur : <http://www.unhcr.org/commemorations/Pledges2011-preview-compilation-analysis.pdf> ; UNHCR, *Document de Bonnes Pratiques*, p. 2.

<sup>12</sup> Belgique, Chambre des représentants de Belgique/Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Accord de gouvernement/Regeringsakkoord*, 20 Mars 2008, p.35, disponible sur : <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/52/0020/52K0020002.pdf>, "Le Gouvernement mettra en place une procédure d'octroi du statut d'apatride par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides. La reconnaissance en tant qu'apatride donnera en principe lieu à un droit de séjour (temporaire)."

<sup>13</sup> Belgique, *Accord de gouvernement*, 1 Décembre 2011, disponible sur : [https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf\\_sections/searchlist/Accord\\_de\\_Gouvernement\\_1er\\_decembre\\_2011.pdf](https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/searchlist/Accord_de_Gouvernement_1er_decembre_2011.pdf), qui se lit comme suite « Le Gouvernement mettra en place une procédure de reconnaissance du statut d'apatride via le Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides. La reconnaissance du statut d'apatride aura en principe pour conséquence la délivrance d'un titre de séjour (temporaire) » (p.134)

<sup>14</sup> Belgique, Belgium, Chambre des représentants de Belgique/Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Accord de Gouvernement/Regeerakkoord*, 10 Octobre 2014 p. 168, disponible sur : <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/0020/54K0020001.pdf>

<sup>15</sup> Belgique, Chambre des représentants de Belgique/Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Note de politique générale Asile et Migration/Algemene Beleidsnota Asiel en Migratie*, 28 November 2014, disponible sur : <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/0588/54K0588026.pdf>

<sup>16</sup> Auparavant, les personnes souhaitant être reconnues apatrides devaient s'adresser à l'un des 27 tribunaux de première instance du pays.

<sup>17</sup> Loi du 6 juillet 2017 portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice, *Moniteur Belge* 24 Juillet 2017, entrée en vigueur le 3 août 2017, disponible sur : <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/2017/07/06/2017030652/moniteur>

permis de séjour par l'Office des étrangers aux personnes considérées comme apatrides par les tribunaux.<sup>18</sup>

9. Le HCR se félicite de l'amélioration significative que la Proposition de loi permet d'apporter en mettant en place un statut de séjour pour les personnes reconnues comme apatrides. Si elle est adoptée, cette initiative législative comblerait une lacune majeure en matière de protection, car les décisions des tribunaux belges reconnaissant l'apatridie ne s'accompagnent d'aucun droit de séjour ou autre, conférant ainsi une qualité n'emportant aucun effet.<sup>19</sup> De même, les personnes qui demandent à être reconnues comme apatrides en Belgique n'ont pas de statut juridique ou de permis de séjour temporaire pour la durée de la procédure.<sup>20</sup> Le HCR accueille également favorablement l'inclusion d'un droit au regroupement familial facilité dans la Proposition de loi.

10. Le 7 octobre 2019 se tiendra le Segment de Haut Niveau sur l'Apatridie pour marquer la moitié de la campagne du HCR intitulée #IBelong visant à mettre fin à l'apatridie d'ici 2024.<sup>21</sup> Ce forum serait particulièrement approprié afin de mettre en valeur au niveau international les réalisations de la Belgique.

11. Les sections II à IV de ces commentaires clarifieront les raisons pour lesquelles le HCR soutient cette Proposition de loi en général, tout en suggérant quelques points d'amélioration, en ce compris certaines préoccupations concernant les dispositions de la Proposition de loi sur l'exclusion et le retrait ou l'annulation (voir sections V et VI). Par ailleurs, le HCR souhaite saisir cette occasion pour rappeler ses recommandations concernant la création d'un mécanisme spécifique de détermination de l'apatridie et pour formuler quelques points d'intérêt concernant la conception générale du mécanisme actuel de détermination de l'apatridie en Belgique (section VII).

## II. Statut des personnes reconnues apatrides - droit de séjour

### a. *Introduction d'un permis de séjour pour les apatrides reconnus (art. 4, § 2 de la Proposition de loi)*

12. Le HCR se félicite de l'**introduction dans la Proposition de loi présentée d'un permis de séjour pour les apatrides reconnus**. La délivrance d'un tel titre de séjour permettrait aux apatrides reconnus en Belgique de jouir des droits énoncés dans la Convention de 1954 et s'inscrirait dans une tendance européenne et mondiale visant à offrir une meilleure protection aux apatrides. En outre, elle donnerait effet aux arrêts de la Cour constitutionnelle et de la Cour de cassation mentionnés *supra*.

13. Bien que la Convention de 1954 n'exige pas explicitement des États qu'ils accordent un droit de résidence à une personne ayant été reconnue comme apatride, accorder un tel droit serait conforme au but et à l'objet du traité.<sup>22</sup> Le HCR recommandait dès lors en 2012 que la reconnaissance de l'apatridie se traduise généralement par la délivrance d'un permis de séjour, tout en reconnaissant que, dans certains cas, il peut néanmoins ne pas être nécessaire de délivrer un permis de séjour, par exemple lorsqu'un apatride bénéficie du droit de séjour dans un autre pays et peut y retourner et y vivre dans le respect

<sup>18</sup> Belgique, *Accord de gouvernement*, see above note 14; Belgique, *Note de politique générale Asile et Migration* voir aussi note 15.

<sup>19</sup> Selon les derniers chiffres dont le HCR dispose (2014), le taux de régularisation des apatrides est faible. En 2014, seules 37 % des personnes reconnues apatrides par les tribunaux se sont vues régularisées par l'Office des étrangers (La Belgique, Sénat de Belgique/Belgische Senaat, *Proposition de résolution visant à résoudre le problème de l'apatridie et à protéger les apatrides/Voorstel van resolutie teneinde het probleem van de staatloosheid en de bescherming van staatlozen op te lossen, Rapport fait au nom de la commission des affaires institutionnelles par M. Anciaux/Verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden uitgebracht door de heer Anciaux*, 21 Mars 2016, disponible sur

<https://www.senate.be/www/webdriver?MltabObj=pdf&MlcolObj=pdf&MlnamObj=pdfid&MltypeObj=application/pdf&MlvalObj=100663610>, p.51.)

<sup>20</sup> UNHCR, *Mapping Statelessness in Belgium*, Octobre 2012, para.455-471, disponible sur : <http://www.refworld.org/docid/5100f4b22.html>; UNHCR, *Document de Bonnes Pratiques*, p.2-3.

<sup>21</sup> Site web de la Campagne du HCR #IBelong, disponible sur : <http://www.unhcr.org/ibelong/>.

<sup>22</sup> UNHCR, *Manuel*, para. 147.

intégral de ses droits fondamentaux (voir ci-après §17-20)<sup>23</sup> ou pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public (voir plus loin §31).<sup>24</sup>

14. Le HCR note qu'à l'heure actuelle, tous les États dotés d'une procédure de détermination de l'apatridie accordent un droit de séjour aux personnes reconnues comme apatrides à l'exception des personnes représentant un risque pour la sécurité nationale ou l'ordre public, ou si ces personnes sont admissibles dans un autre pays.<sup>25</sup> Sur la base de l'expérience d'autres pays, le HCR considère qu'il est peu probable que l'instauration d'une procédure de détermination de l'apatridie et l'octroi ultérieur d'un droit de séjour créent un facteur d'attraction. La France, premier pays à avoir adopté une procédure de reconnaissance de l'apatridie, a reçu 420 demandes de statut d'apatride en 2018 et parallèlement octroyé 71 décisions positives.<sup>26</sup> Le Royaume-Uni a enregistré un total de 750 demandes entre avril 2013 et décembre 2017. Ce chiffre concerne principalement des personnes qui se trouvaient déjà sur le territoire du Royaume-Uni au moment de l'introduction de la procédure de détermination de l'apatridie.<sup>27</sup>

15. La jurisprudence des plus hautes juridictions belges souligne également la nécessité de prévoir un droit de séjour pour les apatrides. Dans des arrêts de 2009 et 2012, la Cour constitutionnelle belge a estimé que la différence de traitement en matière de droit de séjour entre les réfugiés reconnus et les apatrides reconnus qui ont perdu involontairement leur nationalité et ne peuvent obtenir un droit de séjour légal et durable dans un autre Etat, constitue une discrimination puisque les personnes se trouvant dans des situations comparables sont traitées de manière différente.<sup>28</sup> Selon la Cour constitutionnelle, cette discrimination découle de l'absence de toute disposition législative accordant aux personnes reconnues apatrides en Belgique un droit de séjour comparable à celui dont bénéficient les réfugiés. Selon la Cour constitutionnelle, il appartient au législateur de remédier à cette situation car seul le législateur peut fixer les conditions dans lesquelles les apatrides peuvent obtenir un titre de séjour. En 2018, la Cour constitutionnelle a réitéré sa jurisprudence sur la discrimination entre les réfugiés et certaines catégories d'apatrides et a annulé l'introduction de frais administratifs pour le dépôt d'une demande de permis de séjour par les apatrides, dans la mesure où une exemption de ces frais est accordée aux réfugiés.<sup>29</sup>

16. La Cour de cassation a estimé que les juges sont tenus de remédier à la lacune législative identifiée par la Cour constitutionnelle en examinant si un apatride reconnu a perdu involontairement sa nationalité et s'il a démontré qu'il ne pouvait obtenir un permis de séjour durable dans un autre Etat avec lequel il a des liens.<sup>30</sup> La Cour a ensuite précisé que le fait que les juges devraient refuser d'appliquer les règlements existants parce qu'ils violent le principe de l'égalité de traitement n'a pas pour conséquence que les apatrides entrent automatiquement dans la catégorie des étrangers autorisés par la loi à séjourner sur le territoire ou sont automatiquement assimilés aux réfugiés reconnus. Ils doivent toujours obtenir l'autorisation de rester sur le territoire.<sup>31</sup>

***b. Lorsque la protection est disponible dans un autre Etat (art. 4, §5 de la Proposition de loi)***

17. Le HCR note que la Proposition de loi prévoit **le refus d'un permis de séjour lorsque l'apatride a un permis de séjour d'une durée illimitée dans un autre Etat avec lequel il a des liens durables.**

<sup>23</sup> UNHCR, *Manuel*, para. 472, recommandation 16.

<sup>24</sup> Art. 31 de la Convention de 1954.

<sup>25</sup> UNHCR, *Document de Bonnes Pratiques*, p.8.

<sup>26</sup> Source : UNHCR. Pour plus d'informations sur la procédure de détermination de l'apatridie en France, voir: <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/apatridie/quelques-chiffres>

<sup>27</sup> Source : UNHCR.

<sup>28</sup> Belgique, Cour constitutionnelle, 17 décembre 2009, No. 198/2009, disponible sur <http://www.const-court.be/public/f/2009/2009-198f.pdf>, et Cour constitutionnelle, 11 janvier 2012, No. 1/2012, disponible sur <http://www.const-court.be/public/f/2012/2012-001f.pdf>.

<sup>29</sup> Belgique, Cour constitutionnelle, 22 février 2018, No. 18/2018, disponible sur <http://www.const-court.be/public/f/2018/2018-018f.pdf>

<sup>30</sup> Belgique, Cour de Cassation, 27 mai 2016, No. C.13.0042.F, *M.Z. v. Ville d'Eupen, Bourgmestre de la Ville d'Eupen et l'Etat belge*, disponible sur [http://jure.juridat.just.fgov.be/pdfapp/download\\_blob?idpdf=F-20160527-2](http://jure.juridat.just.fgov.be/pdfapp/download_blob?idpdf=F-20160527-2).

<sup>31</sup> Belgique, Cour de Cassation, 27 juin 2016, No. S.15.0004.N/1, *B.M. v. Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn van Roeslare*, disponible sur [http://jure.juridat.just.fgov.be/pdfapp/download\\_blob?idpdf=N-20160627-2](http://jure.juridat.just.fgov.be/pdfapp/download_blob?idpdf=N-20160627-2) (en néerlandais).

18. Le HCR rappelle sa position selon laquelle la possibilité pour un apatride de retourner dans un autre pays ne peut constituer un motif de limitation de la protection sur le territoire qu'à la condition qu'une protection puisse lui être offerte dans un autre pays : lorsque cette personne peut en (ré)acquérir une nationalité par une procédure simple, rapide et non discrétionnaire, ou bénéficier d'un droit de résidence permanente dans un pays dans lequel elle résidait habituellement et dans lequel un retour immédiat est possible.<sup>32</sup>

19. Quant à la possibilité pour un individu de retourner dans le pays où il avait sa résidence habituelle, celle-ci doit s'accompagner de la possibilité d'y vivre dans la sécurité et la dignité, conformément au but et à l'objet de la Convention de 1954. Ainsi, cette exception s'applique uniquement aux personnes qui bénéficient déjà du statut de résident permanent dans un autre pays ou qui se verraient accorder ce statut à leur arrivée, lorsque celui-ci s'accompagne de l'éventail complet des droits civils, économiques, sociaux et culturels et qu'il existe une perspective raisonnable que les personnes obtiennent la nationalité de cet État.<sup>33</sup>

20. Il convient de veiller à ce que les critères déterminant si une personne a des perspectives réalistes d'obtenir une protection dans un autre pays soient interprétés de manière restrictive.<sup>34</sup>

***Par conséquent, le HCR recommande de remplacer l'expression « Etat avec lequel il a des attaches durables » par « pays de résidence habituelle antérieure vers lequel un retour immédiat est possible », car ce dernier possède une signification spécifique selon les directives du HCR.<sup>35</sup>***

***Le HCR recommande également de stipuler que le statut dans le pays vers lequel le retour est envisagé doit s'accompagner de l'éventail complet des droits civils, économiques, sociaux et culturels et qu'il doit y avoir une perspective raisonnable d'obtenir la nationalité de cet État.***

21. En outre, les liens avec les locaux doivent être pris en compte. Lorsqu'une personne a développé des liens étroits avec un Etat d'accueil ainsi que des relations familiales parce qu'elle y a résidé longtemps, il serait approprié de lui octroyer le statut normalement accordé à une personne reconnue apatride, même lorsqu'une protection serait disponible dans un autre Etat.<sup>36</sup>

***c. Validité du permis de séjour et naturalisation facilitée (art. 4, § 3 de la Proposition de loi)***

22. Le HCR se félicite également du fait que **le permis de séjour accordé serait valable deux ans et qu'après une période de deux ans** (à compter à partir de l'introduction de la demande de permis de séjour), **l'intéressé se verra accorder une autorisation de séjour illimitée**. Cela permettrait d'assurer la stabilité et faciliterait la naturalisation des apatrides.

23. L'octroi aux apatrides d'une autorisation de séjour illimitée après une période de deux ans les rendrait éligibles à la naturalisation en vertu de l'article 19 §2 du Code de la nationalité belge. Cela permettrait de respecter l'engagement pris à l'article 32 de la Convention de 1954 de faciliter la naturalisation des apatrides. Quelle que soit l'étendue des droits accordés à un apatride, ils ne sont pas

<sup>32</sup> UNHCR, *Manuel*, para. 153 – 157.

<sup>33</sup> UNHCR, *Manuel*, para. 157.

<sup>34</sup> UNHCR, *Manuel*, para. 154.

<sup>35</sup> UNHCR, *Manuel* au paragraphe 139 prévoit ce qui suit : « La condition en vertu de laquelle un apatride doit avoir sa 'résidence habituelle' ou 'résider' dans le pays signifie que la personne doit résider dans un État-partie de manière régulière et stable. La 'résidence habituelle' doit s'entendre d'une résidence stable dans les faits. Cela recouvre les apatrides qui ont obtenu le droit de résidence permanente et s'applique aussi aux individus qui n'ont pas de permis de résidence mais qui sont installés dans un pays et qui, dans la mesure où ils y ont séjourné pendant un certain nombre d'années, espèrent pouvoir y résider de manière permanente. »

<sup>36</sup> UNHCR, *Manuel*, para. 163. Dans certains cas, cette approche peut s'avérer nécessaire pour satisfaire à des obligations en matière de droits de l'homme telles que l'abstention d'immixtions illégales ou arbitraires dans la vie privée, la famille ou le domicile.

équivalents aux droits résultant de la possession d'une nationalité. La protection des apatrides en vertu de la Convention de 1954 devrait donc être considérée comme une réponse provisoire jusqu'à ce que la question sous-jacente de l'absence de nationalité soit réglée. En fin de compte, la réduction de l'apatridie par l'acquisition de la nationalité restera l'objectif à atteindre.<sup>37</sup>

### III. Statut des personnes en attente d'une décision de détermination d'apatridie

24. Le HCR se félicite de l'inclusion dans la Proposition de loi **d'un permis de séjour temporaire couvrant la durée de la procédure de délivrance d'un permis de séjour à l'Office des étrangers** (art. 4, §2 de la Proposition de loi). Le HCR note toutefois que la Proposition de loi n'accorde un séjour régulier en Belgique que pour la durée de la procédure d'obtention d'un permis de séjour auprès de l'Office des étrangers, alors qu'aucun séjour régulier de ce type n'est accordé pour la durée de la procédure de détermination de l'apatridie par les tribunaux de la famille (et les Cours d'appel). Comme indiqué dans les développements précédant la Proposition de loi : « Aucun droit de séjour n'est établi au cours de la procédure devant le tribunal (devant le tribunal de la famille, en l'espèce). »

25. Le HCR rappelle que les droits énoncés dans la Convention de 1954 étant pratiquement formulés de la même manière que ceux de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, il est recommandé que les personnes en cours de procédure de détermination de l'apatridie soient traitées de façon similaire aux demandeurs de protection internationale dont la demande est examinée dans le même État en raison de leur situation juridique comparable,<sup>38</sup> y inclus, le droit de séjourner légalement dans le pays pendant toute la durée de la procédure. Comme le confirme l'historique de la rédaction de la Convention de 1954, les demandeurs du statut d'apatride qui entament une procédure de détermination se trouvent donc « légalement » sur le territoire d'un Etat partie.<sup>39</sup>

26. Comme le HCR l'a noté en 2012, les personnes qui demandent à être reconnues comme apatrides et qui ne résident pas légalement en Belgique pour d'autres motifs se trouvent en situation irrégulière et précaire sur le territoire belge. Cette situation a des conséquences évidentes en ce qui concerne leur droit au travail et l'accès à l'assistance publique, ainsi que l'accès à l'ensemble des autres droits pendant la procédure de détermination de l'apatridie et peut potentiellement entraîner leur détention ou leur expulsion.<sup>40</sup>

**Le HCR recommande donc de délivrer un permis de séjour temporaire aux demandeurs pendant toute la procédure de détermination de l'apatridie, dès l'introduction d'une demande de détermination de l'apatridie devant les tribunaux de la famille, et leur offrir le même traitement que celui accordé aux demandeurs de protection internationale.<sup>41</sup>**

### IV. Regroupement familial (art.2 de la Proposition de loi)

27. Le HCR se félicite de l'intention d'inclure des dispositions sur le regroupement familial facilité. Bien que la Convention de 1954 ne traite pas du regroupement familial, les Etats parties sont néanmoins encouragés, en vertu du droit international des droits de l'homme, à faciliter la réunion des personnes ayant obtenu le statut d'apatride sur leur territoire avec leur conjoint, enfants et les personnes à leur charge.<sup>42</sup> Le HCR souhaite toutefois attirer l'attention sur le fait qu'en pratique, la période pendant laquelle les apatrides

<sup>37</sup> UNHCR, *Mapping Statelessness*, para. 494-495.

<sup>38</sup> UNHCR, *Manuel*, para. 145.

<sup>39</sup> UNHCR, *Manuel*, para. 135.

<sup>40</sup> UNHCR, *Mapping Statelessness*, para. 427.

<sup>41</sup> UNHCR, *Mapping Statelessness*, para. 472, recommandation 17.

<sup>42</sup> UNHCR, *Manuel*, para. 151.

peuvent bénéficier du régime de regroupement familial facilité peut être beaucoup plus courte qu'une année, ce qui peut ainsi entraver le regroupement familial des apatrides.<sup>43</sup>

#### V. Exclusion du permis de séjour (art. 4, §7 de la Proposition de loi)

28. Le HCR note que la Proposition de loi prévoit que « *L'étranger est exclu du séjour en tant que bénéficiaire du statut d'apatride lorsque, ayant été condamné définitivement pour une infraction particulièrement grave, il constitue un danger pour la société ou lorsqu'il existe des motifs raisonnables de le considérer comme un danger pour la sécurité nationale.* »

29. A cet égard, le HCR tient à rappeler que l'article 1(2) de la Convention de 1954 énonce les circonstances dans lesquelles les personnes qui répondent à la définition d'apatridie sont néanmoins exclues de la protection de cet instrument juridique. Le troisième paragraphe prévoit que la Convention ne s'applique pas 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.

30. Le HCR note qu'en vertu de la procédure actuelle de détermination de l'apatridie, la compétence en la matière relève exclusivement des tribunaux de la famille.<sup>44</sup> Lorsqu'ils décident sur la détermination de l'apatridie, les tribunaux de la famille ont pour pratique courante de vérifier également si l'individu en question devrait être exclu de la protection sur la base de l'article 1(2) de la Convention de 1954.<sup>45</sup> Lorsque des motifs d'exclusion sont identifiés lors de la demande de permis de séjour à l'Office des étrangers, les dossiers devraient être renvoyés aux tribunaux de la famille pour réexamen, étant donné leur compétence exclusive en matière de détermination de l'apatridie.

31. En outre, l'article 31 de la Convention de 1954 autorise l'expulsion d'un apatride se trouvant régulièrement sur le territoire pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public. Les deuxième et troisième paragraphes de cet article stipulent que l'expulsion d'un apatride ne peut avoir lieu qu'en application d'une décision rendue conformément à la procédure prévue par la loi - y compris la possibilité de fournir des preuves, de présenter un recours et d'être représenté à cet effet - et qu'un délai raisonnable doit lui être accordé pour lui permettre de chercher à se faire admettre légalement dans un autre pays.

#### VI. Retrait ou annulation (art. 4, §8 de la Proposition de loi)

32. Le HCR souhaite partager certaines préoccupations quant à la formulation du dernier paragraphe de la Proposition de loi dans lequel il est indiqué que le permis de séjour peut être retiré ou annulé lorsque la personne a acquis le « statut d'apatride » à la suite d'un comportement frauduleux, d'une fausse information, de la falsification et/ou de l'utilisation de documents faux ou falsifiés.

<sup>43</sup> Selon la proposition actuelle, la demande de regroupement familial doit être déposée dans un délai d'un an à compter de la décision du tribunal reconnaissant l'apatride pour bénéficier du régime facilité. Toutefois, un apatride sera toujours tenu par la suite d'obtenir un permis de séjour auprès de l'Office des étrangers, avant que le regroupement familial puisse être envisagé. Comme cette procédure de délivrance d'un permis de séjour à l'Office des étrangers peut prendre jusqu'à six mois (voir art. 4 §2 de la Proposition de loi), la période pendant laquelle les apatrides peuvent bénéficier de ce régime de regroupement familial facilité sera considérablement réduite.

<sup>44</sup> Art. 572bis de la code judiciaire belge, disponible sur:

[http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1967101003&table\\_name=loi](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1967101003&table_name=loi)

<sup>45</sup> Voir entre autre La Belgique, Cour de Cassation, 22 janvier 2009, No. C.06.0427.F, disponible sur <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a26475f2.html>.

33. Dans l'exposé des motifs de la Proposition de loi une distinction est implicitement établie entre la « qualité d'apatride », qui est déterminée par les tribunaux de la famille, et le « statut d'apatride », qui serait accordé par l'Office des étrangers selon la Proposition de loi. Il est, en effet, important de faire la distinction entre la détermination de l'éligibilité à la reconnaissance en tant qu'apatride en vertu de l'article 1(1) de la Convention de 1954, qui relève de la compétence des tribunaux de la famille en Belgique et le traitement reçu après cette reconnaissance, qui implique une décision prise par l'Office des étrangers en vertu de la législation actuelle ainsi que de la Proposition de loi.

34. Compte tenu de cette distinction et de la répartition des compétences entre les tribunaux de la famille et l'Office des étrangers, le HCR recommande que l'Office des étrangers ne soit compétent pour retirer ou annuler le permis de séjour accordé (« statut d'apatride ») que s'il constate que ce permis de séjour a été obtenu frauduleusement sans pouvoir modifier la décision sur l'admissibilité à la reconnaissance en qualité d'apatride en vertu de l'article 1(1) de la Convention de 1954 (« qualité d'apatride »). Dans le cas où un comportement frauduleux aurait conduit à une détermination erronée de l'éligibilité à la reconnaissance en tant qu'apatride en vertu de l'article 1(1) de la Convention de 1954 (« qualité d'apatride »), la compétence pour l'établir relèverait exclusivement des tribunaux de la famille.<sup>46</sup>

**Le HCR recommande dès lors de préciser que le permis de séjour peut être retiré ou annulé lorsque la personne a acquis le « statut d'apatride au sens du Titre II, Chapitre IX de la loi du 15 décembre 1980 » à la suite d'une conduite frauduleuse, d'une fausse information, de la falsification et/ou de l'utilisation de documents faux ou falsifiés.**

35. En outre, compte tenu de la similitude susmentionnée entre la situation juridique des apatrides et celle des réfugiés, il conviendrait de prévoir des **garanties procédurales** équivalentes à celles applicables au retrait ou à l'annulation des titres de séjour des réfugiés.

## VII. Conception et localisation de la procédure de détermination de l'apatridie

36. Le HCR soutient la Proposition de loi dans la mesure où elle vise à donner un statut juridique aux apatrides et à ceux qui attendent une décision sur leur demande de permis de séjour. Il s'agit là d'une réponse positive à une lacune importante en matière de protection. Le HCR souhaite toutefois saisir cette occasion pour rappeler ses recommandations concernant la mise en place d'une procédure spécifique pour déterminer l'apatridie et formuler quelques points d'attention concernant la conception générale de la procédure actuelle de détermination de l'apatridie en Belgique.

37. Le HCR a, à plusieurs reprises, encouragé la Belgique à adopter une procédure spécifique, accessible, juste et efficace pour déterminer l'apatridie, qui inclut les garanties procédurales énoncées dans son Manuel et prévoit un statut juridique pour les apatrides.<sup>47</sup> Une procédure de détermination de l'apatridie permet de reconnaître les apatrides afin de garantir qu'ils jouissent des droits auxquels ils ont droit en vertu de la Convention de 1954 et ce, jusqu'à ce qu'ils soient en mesure d'acquérir une nationalité.<sup>48</sup> Elle comporte donc deux éléments : la reconnaissance, d'une part, et l'accès aux droits (y compris le séjour légal), d'autre part.

<sup>46</sup> Art. 572bis du code judiciaire belge

<sup>47</sup> UNHCR, *Mapping Statelessness*, para. 315, recommandation 6 ; *Mémorandum en matière de protection des réfugiés, des bénéficiaires de la protection subsidiaire et des apatrides en Belgique*, Juin 2014, p. 46, recommandation 18, disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/541fc8c84.html> ; *Document de Bonnes Pratiques*, p.3.

<sup>48</sup> UNHCR, *Document de Bonnes Pratiques*, p.2.

38. Le HCR rappelle que les Etats disposent d'une grande liberté dans l'élaboration et le mode de fonctionnement des procédures de détermination de l'apatridie.<sup>49</sup> Les procédures devraient toutefois être aussi simples, équitables et efficaces que possible<sup>50</sup> et les décisions prises et communiquées dans un délai raisonnable.<sup>51</sup>

39. Il est dans l'intérêt de toutes les parties que la détermination de l'apatridie se fasse aussi rapidement que possible, sous réserve qu'un délai raisonnable soit disponible pour le recueil des éléments de preuve. Plusieurs pays ont fixé des délais dans lesquels les autorités chargées de la détermination doivent rendre une décision sur une demande d'apatridie. Dans les demandes où les éléments de preuve immédiatement disponibles sont clairs et où la demande de reconnaissance de l'apatridie est manifestement fondée, des procédures justes et efficaces peuvent parvenir à une décision définitive en quelques mois seulement.<sup>52</sup> D'une manière générale, il n'est pas souhaitable qu'une décision de première instance soit rendue plus de six mois après l'introduction d'une demande, prolongeant ainsi la période d'insécurité dans laquelle se trouve le demandeur.<sup>53</sup>

40. Le HCR conseille une évaluation pour déterminer si les décisions finales, c'est-à-dire la combinaison de la détermination de l'apatridie par les tribunaux civils et le traitement de la demande ultérieure de permis de séjour par l'Office des étrangers, sont prises dans un délai raisonnable. Le HCR a noté, en 2012, que la durée de la procédure de détermination de l'apatridie devant les tribunaux civils variait en fonction du tribunal mais semblait généralement longue, allant de deux à quatre ans dans certains cas.<sup>54</sup>

41. Le HCR propose également d'évaluer si la combinaison de la détermination de l'apatridie par les tribunaux de la famille et du traitement de la demande ultérieure de permis de séjour par l'Office des étrangers est efficace.

42. La distinction entre ces deux processus est particulièrement importante lorsqu'une personne peut être en mesure d'acquérir ou de réacquérir une nationalité. Lorsqu'il s'agit de déterminer si une personne peut être reconnue apatride en vertu de l'article 1(1) de la Convention de 1954, la question qui se pose est de savoir si, au moment de cette détermination, elle est ressortissante du pays ou des pays en question. Il ne s'agit ni d'un exercice historique ni d'un exercice prédictif.<sup>55</sup> La Cour de cassation belge a également jugé qu'il n'est pas nécessaire que le requérant prouve qu'il n'a pas pu acquérir une autre nationalité pour être reconnu apatride<sup>56</sup> ou qu'il n'a pas entrepris de démarches pour regagner une nationalité qu'il a perdue, même s'il y a volontairement renoncé.<sup>57</sup> La question de la possibilité pour une personne d'acquérir ou de réacquérir une nationalité peut cependant avoir un impact sur le statut à accorder après la reconnaissance (cette question est examinée au §18).<sup>58</sup>

<sup>49</sup> UNHCR, *Manuel*, para. 62.

<sup>50</sup> UNHCR, *Manuel*, para. 64.

<sup>51</sup> UNHCR, *Manuel*, para. 71.

<sup>52</sup> UNHCR, *Manuel*, para. 74.

<sup>53</sup> Toutefois, dans des circonstances exceptionnelles, il peut être approprié d'autoriser que les procédures durent jusqu'à 12 mois pour que des vérifications puissent être menées auprès d'un autre État concernant la nationalité de l'individu, lorsqu'il est probable qu'une réponse essentielle soit fournie dans ce délai. UNHCR, *Manuel*, para. 75.

<sup>54</sup> UNHCR, *Mapping Statelessness*, para. 311.

<sup>55</sup> UNHCR, *Manuel*, para. 50.

<sup>56</sup> Belgique, Cour de Cassation, 27 septembre 2007, n° C06.0390.N, disponible sur :

[http://jure.juridat.just.fgov.be/pdfapp/download\\_blob?idpdf=F-20070927-1](http://jure.juridat.just.fgov.be/pdfapp/download_blob?idpdf=F-20070927-1)

<sup>57</sup> Belgique, Cour de Cassation, 6 juin 2008, n° C.07.0385.F, disponible sur :

[https://www.refworld.org/cases/BEL\\_CDC.499154412.html](https://www.refworld.org/cases/BEL_CDC.499154412.html)

<sup>58</sup> Certaines décisions ont été portées à l'attention du HCR lorsque la distinction entre la détermination de l'apatridie et la détermination du statut après cette reconnaissance n'est pas suffisamment claire, par exemple : Belgique, CCE, n° 168 770, 31 mai 2016, disponible sur : <http://www.rvv-cce.be/sites/default/files/arr/A168770.AN.pdf> ; Belgique, Office des étrangers, 24 novembre 2010, voir : Belgique, CCE, nr. 83 615, 25 juin 2012, disponible sur : <http://www.rvv-cce.be/sites/default/files/arr/A83615.AN.pdf> (en néerlandais) ; Belgique, CCE, nr. 71 157, 30 novembre 2011, disponible sur : <http://www.rvv-cce.be/sites/default/files/arr/A71157.AN.pdf> (en néerlandais) et Belgique, CCE, n° 100 271, 29 mars 2013, disponible sur <http://www.rvv-cce.be/sites/default/files/arr/A100271.AN.pdf> (en néerlandais).

43. Le HCR rappelle que l'accord du Gouvernement fédéral belge de 2014 prévoyait que la nouvelle procédure qu'il avait l'intention d'introduire serait évaluée un an après son entrée en vigueur et adaptée si nécessaire.<sup>59</sup>

**Le HCR recommande donc de prévoir une évaluation du mécanisme combiné de détermination de l'apatridie par les tribunaux civils et de traitement de la demande ultérieure de permis de séjour par l'Office des étrangers après sa mise en œuvre, afin de déterminer si ce mécanisme est équitable, efficace et si les décisions sont prises dans un délai raisonnable.**

### VIII. Conclusions et recommandations

44. Le HCR se félicite que la Proposition de loi prévoie de combler une importante lacune en matière de protection en mettant en place un statut de séjour pour les apatrides reconnus. Cela permettrait de mettre en œuvre les engagements pris dans les accords consécutifs du gouvernement fédéral belge de mars 2008<sup>60</sup>, décembre 2011<sup>61</sup> et octobre 2014<sup>62</sup>. Le HCR espère que la Belgique sera en mesure de présenter ses réalisations dans ce domaine lors du Segment de Haut Niveau sur l'Apatridie qui se tiendra le 7 octobre 2019.

45. La Proposition de loi est toutefois susceptible d'améliorations. A cet égard, le HCR énonce les recommandations suivantes :

- 1) Remplacer l'expression « Etat avec lequel il a des attaches durables » par « pays de résidence habituelle antérieure vers lequel le retour immédiat est possible » ;
- 2) Stipuler que le statut dans le pays vers lequel le retour est envisagé doit s'accompagner de l'éventail complet des droits civils, économiques, sociaux et culturels, et qu'il doit y avoir une perspective raisonnable d'obtenir la nationalité de cet État ;
- 3) Délivrer un permis de séjour temporaire aux demandeurs pendant toute la procédure de détermination de l'apatridie, dès l'introduction d'une demande de détermination de l'apatridie devant les tribunaux de la famille, et leur offrir le même traitement que celui accordé aux demandeurs de protection internationale ;
- 4) Préciser que le permis de séjour peut être retiré ou annulé lorsque la personne a acquis le « statut d'apatride au sens du Titre II, Chapitre IX de la loi du 15 décembre 1980 » à la suite d'une conduite frauduleuse, d'une fausse information, de la falsification et/ou de l'utilisation de documents faux ou falsifiés ; et
- 5) Evaluer le mécanisme combiné de détermination de l'apatridie par les tribunaux civils et de traitement de la demande ultérieure de permis de séjour par l'Office des étrangers après sa mise en œuvre afin de déterminer si ce mécanisme est équitable, efficace et si les décisions sont prises dans un délai raisonnable.

46. Le HCR est prêt à poursuivre le dialogue avec toutes les parties prenantes à un stade ultérieur du processus législatif.

Représentation Régionale du HCR pour l'Europe de l'Ouest  
8 mars 2019

<sup>59</sup> Belgique, *Accord de Gouvernement/Regeringsakkoord*, 9 Octobre 2014, p. 154 (voir ci-dessus, note 12).

<sup>60</sup> Belgique, *Accord de gouvernement/Regeringsakkoord*, 18 Mars 2008 (voir ci-dessus, note 13) p.35.

<sup>61</sup> Belgique, *Accord de gouvernement*, 1 Décembre 2011, p. 134.

<sup>62</sup> Belgique, *Accord de Gouvernement/Regeringsakkoord*, 9 Octobre 2014, p. 154.