



European
Network on
Statelessness



**AVIS CONJOINT DU RESEAU EUROPEEN SUR L'APATRIDIE ET DE NANSEN SUR
la 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**

European Network on Statelessness (ENS)

Le Réseau européen sur l'apatridie (ENS) est une coupole d'organisations non gouvernementales et d'experts engagés dans la lutte contre l'apatridie en Europe. Fondé en 2012, l'ENS est le seul réseau paneuropéen consacré à la lutte contre l'apatridie dans la région et compte actuellement 141 membres dans 40 pays européens, dont des organisations de défense des droits de l'homme, des avocats et des experts universitaires de premier plan.¹

NANSEN

NANSEN est un centre d'expertise juridique indépendant sur la protection internationale. Établi à Bruxelles, et actif en français, anglais et néerlandais, NANSEN développe et de rend accessible à toutes les personnes qui ont besoin de protection internationale une aide juridique de qualité pour que leurs droits fondamentaux soient effectifs. Pour atteindre cet objectif, son expertise juridique technique est renforcée par une approche interdisciplinaire de l'asile.

Dans le cadre de leur mandat et de leur expertise respectifs, ENS et NANSEN souhaitent partager avec les membres de la Chambre des Représentants leur analyse de la 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

I. Un statut légal pour les apatrides reconnus

Jusqu'à présent en Belgique, une personne peut être reconnue comme apatride par l'un des Tribunaux de la Famille du pays². Mais aucun droit ne découle de cette reconnaissance.³ Dans la mesure où les personnes qui demandent à être reconnues comme apatrides et celles qui sont officiellement reconnues comme apatrides en Belgique ne reçoivent pas de permis de séjour, elles vivent la plupart du temps en séjour illégal avec leur famille.

La proposition de loi vise à combler cette lacune de protection. Elle complète enfin le mécanisme de détermination de la qualité d'apatride (la procédure de reconnaissance de cette

¹ <https://www.statelessness.eu>

² Art. 572bis et 632bis du Code Judiciaire,

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1967101003&table_name=loi

³ HCR, État des lieux de l'apatridie en Belgique – rapport succinct, octobre 2012,

<http://www.refworld.org/docid/5100f3412.html> ; HCR, Document de bonnes pratiques Action 6, Instaurer une procédure de détermination de l'apatridie pour protéger les apatrides, 11 juillet 2016, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=v&docid=5a0ab0a74>



qualité devant les tribunaux) en accordant un statut juridique pour les apatrides. Avec l'adoption de ce texte, la Belgique mettrait sa législation en conformité avec les textes internationaux faisant autorité, la jurisprudence de ses propres cours supérieures, et la pratique de la plupart des pays dans le monde.

a. Principes directeurs du HCR

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) est l'Agence des Nations unies responsable des apatrides (au même titre que les réfugiés). Comme le résume le Manuel du HCR sur la protection des apatrides :

Ces responsabilités se limitaient à l'origine aux apatrides qui étaient des réfugiés tels que définis au paragraphe 6 (A) (II) du Statut du HCR et à l'Article 1 (A) (2) de la Convention de 1951. À ce titre, le HCR a été impliqué dans l'élaboration de la Convention de 1954. Pour que le HCR puisse s'acquitter des fonctions prévues par les Articles 11 et 20 de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie (« Convention de 1961 »), son mandat a été étendu aux personnes relevant de la définition de cette Convention par les résolutions de l'Assemblée générale 3274 (XXIX) de 1974 et 31/36 de 1976. Le Haut-Commissariat s'est vu confier la responsabilité des apatrides de manière générale par la résolution 50/152 de l'Assemblée générale de 1995, qui a entériné la conclusion n°78 du Comité exécutif. Par la suite, dans la résolution 61/137 de 2006, l'Assemblée générale a entériné la conclusion n°106 du Comité exécutif, qui définit quatre grands domaines de responsabilité pour le HCR : l'identification, la prévention et la réduction des cas d'apatridie ainsi que la protection des apatrides.⁴

Compte tenu de son mandat unique et mondialement reconnu, les directives du HCR font particulièrement autorité en ce qui concerne les questions juridiques liées à l'apatridie. Le Guide pour la protection des apatrides du HCR confirme que l'octroi du droit de séjour est une obligation implicite de la Convention relative au statut des apatrides de 1954:

147. 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 une telle permission serait conforme au but et à l'objet du traité, comme le montre la pratique des États dotés de procédures de détermination. En l'absence d'un droit de rester sur le territoire, la personne est exposée à une insécurité permanente et ne peut bénéficier des droits garantis par la Convention de 1954 et par le droit international relatif aux droits de l'homme.

⁴ Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Manuel sur la protection des apatrides d'après la Convention de 1954 relative au statut des apatrides, 30 Juin 2014, para. 4, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=v&docid=59a66b944>



148. Il est donc recommandé aux États d'accorder un permis de résidence valable au moins deux ans aux personnes ayant été reconnues comme apatrides, bien que des permis d'une durée plus longue, de cinq ans par exemple, soient préférables pour des raisons de stabilité. Ces permis doivent être renouvelables et doivent permettre de faciliter la naturalisation, comme le stipule l'Article 32 de la Convention de 1954⁵.

b. Jurisprudence de la Cour Constitutionnelle et de la Cour de Cassation

La jurisprudence des plus hautes juridictions belges souligne également la nécessité de prévoir un droit de séjour pour les apatrides. Dans ses arrêts de 2009⁶ et 2012⁷, 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 État, constitue une discrimination puisque des personnes se trouvant dans des situations comparables sont traitées de manière différente. Selon la Cour constitutionnelle, cette discrimination découle directement 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. Toujours selon la Cour, il appartient au législateur de remédier à cette situation, car lui seul peut fixer les conditions auxquelles les apatrides peuvent obtenir un titre de séjour. En 2018, la Cour constitutionnelle a réitéré sa jurisprudence en matière de discrimination entre réfugiés et apatrides et a annulé l'instauration d'une redevance pour l'introduction d'une demande de permis de séjour par les apatrides, car une exemption de cette redevance était prévue pour les réfugiés.⁸

La Cour de cassation quant à elle 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 involontairement perdu sa nationalité et s'il a démontré qu'il ne pouvait obtenir un permis de séjour durable dans un autre État avec lequel il a des liens⁹. La Cour a précisé par la suite que le fait que les juges doivent refuser d'appliquer les règlements existants parce qu'ils violent le principe de l'égalité de traitement ne signifie pas que les apatrides relèvent automatiquement de la catégorie des étrangers

⁵ Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Manuel sur la protection des apatrides d'après la Convention de 1954 relative au statut des apatrides, 30 Juin 2014, para. 147-148, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=59a66b944>

⁶ Belgium, Constitutional Court, 17 December 2009, No. 198/2009, available at <http://www.const-court.be/public/f/2009/2009-198f.pdf> (in French) and <http://www.const-court.be/public/n/2009/2009-198n.pdf> (in Dutch) Belgium, Constitutional Court, 11 January 2012, No. 1/2012, available at <http://www.const-court.be/public/f/2012/2012-001f.pdf> (in French) and <http://www.const-court.be/public/n/2012/2012-001n.pdf> (in Dutch).

⁷ Belgium, Constitutional Court, 11 January 2012, No. 1/2012, available at <http://www.const-court.be/public/f/2012/2012-001f.pdf> (in French) and <http://www.const-court.be/public/n/2012/2012-001n.pdf> (in Dutch).

⁸ Belgium, Constitutional Court, 22 February 2018, No. 18/2018, available at <http://www.const-court.be/public/f/2018/2018-018f.pdf> (in French) and <http://www.const-court.be/public/n/2018/2018-018n.pdf> (in Dutch).

⁹ Belgium, Court of Cassation, 27 May 2016, No. C.13.0042.F, *M.Z. v. Ville d'Eupen, Bourgmestre de la Ville d'Eupen et l'Etat belge*, available at http://jure.juridat.just.fgov.be/pdfapp/download_blob?idpdf=F-20160527-2 (in French) and http://jure.juridat.just.fgov.be/pdfapp/download_blob?idpdf=N-20160527-2 (in Dutch).



autorisés par la loi à séjourner sur le territoire. Ils doivent encore obtenir l'autorisation de rester.¹⁰

c. Analogie avec la Convention de Genève sur le statut de réfugié de 1951

La Cour Constitutionnelle belge a souligné que la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et la Convention de 1954 sur l'apatridie ont les mêmes racines historiques et qu'elles contiennent des dispositions largement similaires.¹¹ La Convention relative au statut des réfugiés de 1951¹² et la Convention relative au statut d'apatride de 1954 sont en effet des "conventions soeurs". Les deux traités partagent non seulement un contexte historique commun, mais aussi l'objectif d'assurer une protection internationale à une population vulnérable spécifique, exposée à un risque accru de subir de graves violations des droits de l'homme.

Plus important encore, la grande majorité du texte des deux traités est identique, énonçant essentiellement des droits et un statut juridique similaires pour les réfugiés et les apatrides. Par conséquent, les obligations des États en matière de protection des réfugiés servent par analogie, à comprendre les obligations des États découlant de la Convention de 1954. Et ce d'autant que la protection des réfugiés - contrairement à la protection internationale spécifique aux apatrides - est désormais bien établie dans plusieurs décennies de pratique mondiale et un large ensemble de traités internationaux, de doctrine, de littérature et de jurisprudence.

Aucune des deux conventions n'inclut - en termes explicites - le droit de séjour. En même temps, il serait insensé qu'un régime de protection n'accorde pas le droit de séjour aux réfugiés reconnus (et encore moins dans un contexte européen). Sans la garantie d'un séjour régulier, un statut juridique stable et un document attestant de ce statut, les États parties à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ne pourraient pas accorder, dans la pratique et de manière effective, les droits consacrés par ce traité. Aucun État n'a jamais prétendu que la seule détermination du statut de "réfugié" suffirait à remplir les obligations qui lui incombent en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, le dispensant par là d'octroyer un droit de séjour à ceux dont il est établi qu'ils craignent avec raison d'être persécutés. Au contraire, le Comité exécutif du HCR a demandé à plusieurs reprises aux États de délivrer aux réfugiés des documents officiels attestant leur identité et leur statut de réfugié.¹³ Le droit de l'UE stipule, en termes explicites, l'obligation pour les États membres de délivrer un permis de séjour à tous les réfugiés.¹⁴

¹⁰ Belgium, Court of Cassation, 27 June 2016, No. S.15.0004.N/1, *B.M. v. Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn van Roeslare*, available at http://jure.juridat.just.fgov.be/pdfapp/download_blob?idpdf=N-20160627-2 (in Dutch)

¹¹ Belgium, Constitutional Court, 17 December 2009, No. 198/2009, B.5.

¹² Assemblée Générale des Nations Unies, Convention relative au statut de réfugiés, 28 juillet 1951, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=v&docid=4c0652682>

¹³ UNHCR Executive Committee Conclusions No. 8 (XXVIII) of 1977, Paragraph (e) (v); UNHCR Executive Committee Conclusions No. 35 (XXXV) of 1984, Paragraph (b), <http://www.refworld.org/pdfid/4b28bf1f2.pdf>

¹⁴ Directive 2011/95/UE du Parlement Européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et



Le catalogue des droits civils, sociaux et économiques prévu par la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés fait l'objet d'un consensus de facto, et même explicite de jure dans l'UE. Ce consensus consiste à considérer que la jouissance de ces droits exige l'octroi du droit de séjour, même si celui-ci n'est pas, en soi, explicitement énoncé par la Convention de 1951. Par analogie, le même principe devrait s'appliquer à l'ensemble quasi identique de droits civils, sociaux et économiques prévus par la Convention de 1954 relative au statut des apatrides.

d. Des pratiques nationales bien établies

Après des décennies de désintérêt total, plusieurs pays ont introduit ces dernières années des régimes juridiques spécialement conçus pour identifier et protéger les apatrides. En particulier depuis 2010, un nombre croissant de régimes de protection spécifiques à l'apatridie peuvent être observés en Europe et en Amérique.

Des informations détaillées sur le droit comparé, la politique et la pratique en matière de protection des apatrides dans 18 Etats européens se trouvent dans l'Index de l'apatridie géré par l'ENS à l'adresse suivante <https://index.statelessness.eu>.

Les pays repris dans le tableau ci-dessous¹⁵ ont introduit systématiquement et sans exception le droit à un permis de séjour pour les personnes apatrides par le biais d'une procédure spécifique de détermination de l'apatridie:

| Pays | Année d'introduction du régime de protection | Type of permis de séjour | Durée de validité du droit de séjour | Renouvelable? |
|--------|--|--|--------------------------------------|---------------|
| France | 1952/53 | Permis de séjour aux fins de "vie privée et familiale" ¹⁶ | 4 ans, puis 10 ans | Oui |

au contenu de cette protection (refonte), article 24, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=EN>

¹⁵ Adapted from Amicus Curiae Submitted by the European Network on Statelessness to the Borgating Court of Appeal in Norway, 25 May 2018, Section III, available at: <https://www.statelessness.eu/sites/www.statelessness.eu/files/attachments/resources/ENS%20amicus%20residence%20rights%20stateless%20persons%2025%20May%202018%20anonymised.pdf> in case number 17-073503ASD-BORG/01

¹⁶ Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile - Article L313-26 (vig. 1 March 2019); pour plus de détails voir: <https://index.statelessness.eu/country/france>



| | | | | |
|-------------|-----------------------|---|-----------------------|-------------------|
| Italie | Inconnu ¹⁷ | Permis de séjour pour apatrides ¹⁸ | 1-5 ans ¹⁹ | Oui |
| Espagne | 2001 | Carte d'identité d'étranger (pour séjour de longue durée) ²⁰ | 5 ans | Oui |
| Lettonie | 2004 | Permis de séjour temporaire ²¹ | 5 ans | Oui |
| Hongrie | 2007 | Permis de séjour humanitaire ²² | 3 ans | Oui ²³ |
| Mexique | 2007 | Permis de séjour définitif ²⁴ | Illimitée | Non pertinent |
| Georgie | 2012 | Permis de séjour pour apatrides ²⁵ | 3 ans | Oui |
| Moldavie | 2012 | Carte d'identité pour apatrides ²⁶ | Illimitée | Non pertinent |
| Philippines | 2012 | Visa pour apatrides ²⁷ | Illimitée | Non pertinent |

¹⁷ Il s'agit d'un système de détermination purement judiciaire, dont les origines sont difficiles à retracer.

¹⁸ L'Italie applique un régime de protection judiciaire pour les apatrides depuis plusieurs décennies, qui aurait permis à plusieurs milliers d'apatrides d'obtenir un permis de séjour et un statut de protection (malheureusement, on ne dispose pas de statistiques exactes). Néanmoins, le régime de protection actuel ne dispose pas d'un cadre réglementaire approprié et la plupart des normes émanent de la jurisprudence et de la pratique des États. La loi italienne ne précise pas le type de permis de séjour qui doit être délivré aux personnes reconnues apatrides, mais les apatrides reconnus se voient délivrer un permis de séjour en Italie en vertu d'une pratique étatique établie de longue date.

¹⁹ En l'absence d'un cadre réglementaire clair, les autorités italiennes délivrent généralement un permis de séjour de deux ans aux apatrides, mais les membres italiens de l'ENS font état de pratiques nationales variables à cet égard, les permis de séjour étant parfois délivrés pour des périodes plus courtes (ou plus). Pour plus de détails, voir: <https://index.statelessness.eu/country/italy>

²⁰ Arrêté royal n° 557/2011 du 20 avril 2011 portant approbation du règlement d'application de la loi 4/2000 relative aux droits et libertés des étrangers en Espagne et à leur intégration sociale, après sa modification par la loi 2/2009 (Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009), Section 148 (3) (f)

²¹ Imigrācijas likums (Immigration Law), 2017, Arts. 23 & 24: <https://likumi.lv/ta/id/68522-imigracijas-likums>

²² Act II of 2007 on the entry and stay of third-country nationals (2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról), Section 29 (1) (a) and (2) (a); for further details, see: <https://index.statelessness.eu/country/hungary>

²³ Pour des périodes d'un an (mais après trois ans, les apatrides peuvent déjà avoir le droit de demander la résidence permanente).

²⁴ Migration Act of 25 May 2011 (Ley de Migración, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011), Section 54 (I)

²⁵ Law of 2014 on the Legal Status of Aliens and Stateless Persons, Section 15 (e)

²⁶ Law No. 200 of 16 July 2010 on Foreigners in the Republic of Moldova, Section 72 (1); for further details, see: <https://index.statelessness.eu/country/moldova>

²⁷ La législation philippine ne contient aucune disposition juridique spécifique qui déterminerait le type exact et la durée de validité du titre de séjour délivré aux apatrides. L'article 13 de la loi philippine sur l'immigration de 1940 (loi no 613 de 1940) est considéré comme le fondement juridique général de l'admission des apatrides dans le pays en tant que résidents légaux. (cf. Preamble of Department Circular No. 058 - Establishing the Refugees and Stateless Status Determination Procedure). Source of information: Anne Maureen Manigbas, Ateneo Human Rights Center, Philippines.



| | | | | |
|-------------|------|--|-------------------------|---------------|
| Royaume-Uni | 2013 | Droit de séjour limité ²⁸ | 2,5 years ²⁹ | Oui |
| Turquie | 2013 | Document d'identification pour apatrides ³⁰ | 2 years | Oui |
| Kosovo | 2015 | Permis de séjour ³¹ | 1 year | Oui |
| Costa Rica | 2016 | Permis de séjour pour catégorie spéciale de migrants (apatrides) ³² | 0,5 year ³³ | Oui |
| Brésil | 2017 | Naturalisation immédiate ou permis de séjour (au choix) ³⁴ | Illimitée | Non pertinent |
| Equateur | 2017 | Permis de séjour temporaire ³⁵ | 2 years ³⁶ | Oui |
| Uruguay | 2018 | Permis de séjour définitif ³⁷ | Illimitée | Non pertinent |
| Paraguay | 2018 | Permis de séjour définitif ³⁸ | Illimitée | Non pertinent |

Comme le montre le tableau ci-dessous³⁹, la grande majorité des États qui appliquent un régime de protection spécifique aux apatrides appliquent la recommandation explicite du HCR

²⁸ Immigration Rules, Part 14, Paragraph 405. Il convient de noter que le Royaume-Uni autorise exceptionnellement un apatride reconnu à ne pas se voir accorder de permis de séjour s'il peut être renvoyé dans un autre pays où il jouit de droits de séjour ; pour plus de détails, voir: <https://index.statelessness.eu/country/united-kingdom>

²⁹ 30 months

³⁰ Law No. 6458 of 2013 on Foreigners and International Protection (*Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu*, 04.04.2013), Section 50 (2)

³¹ Administrative Instruction (MIA) No.05/2015 for the Procedure and Criteria of Determining the Status of the Stateless Person, the Manner of Acquisition of the Citizenship by the Stateless Person and the Person with Refugee Status, Section 16 (1.4)

³² General Act No. 8764 of 2009 on Migration and Alien Policing (Ley General No. 8764 de 2009 de Migración y Extranjería) Section 94 (9); Decree No. 37112-G of 2012, Alien Policing Regulation (Decreto No. 37112-G de 2012, Reglamento de Extranjería), Section 238

³³ Notez que l'apatridie de la personne - et donc son droit de séjour - est reconnue avec un caractère définitif, seul le permis de séjour doit être renouvelé. En outre, les apatrides ont le droit de demander la nationalité costaricienne deux ans après avoir déposé leur demande de statut d'apatride. Ainsi, l'obligation relativement fréquente de renouvellement des titres de séjour ne devrait pas entraîner de difficultés persistantes pour les personnes reconnues apatrides..

³⁴ Migration Act No. 13.445 of 24 May 2017 (Lei de Migração No. 13.445 de 24 de mayo de 2017), Section 26 (6) and (8)

³⁵ Act on Human Mobility (Ley Orgánica de Movilidad Humana, Año IV - N° 938), Section 60 (13) and 114

³⁶ Avec la possibilité d'opter pour la résidence permanente déjà après 2 ans

³⁷ Ley N° 19.682 Reconocimiento y Protección al Apátrida, Artículo 18, available at: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu6639124513761.htm>

³⁸ Paraguay: Ley N° 6.149. - Protección y Facilidades para la Naturalización de las Personas Apátridas [Paraguay], 19 Septiembre 2018, Section 26, available at: <https://www.refworld.org/es/docid/5bac0bc84.html>

³⁹ Adapted from Amicus Curiae Submitted by the European Network on Statelessness to the Borgating Court of Appeal in Norway, 25 May 2018, Section III, available at: <https://www.statelessness.eu/sites/www.statelessness.eu/files/attachments/resources/ENS%20amicus%20residence%20rights%20stateless%20persons%2025%20May%202018%20anonymised.pdf>



de délivrer un permis de séjour d'au moins deux ans (mais de préférence de cinq ans) aux personnes considérées comme apatrides :⁴⁰

| | |
|--|---|
| Droit à une naturalisation immédiate | Brésil (facultatif) |
| Séjour permanent (indefinite validity) | Mexique, Moldavie, Philippines, Slovaquie, Brésil (facultatif), Uruguay, Paraguay |
| Autorisation de séjour pour 4-5 ans (renouvelable) | Espagne, Lettonie, Islande, France |
| Autorisation de séjour pour 2-3 ans (renouvelable) | Italie, Hongrie, Géorgie, Royaume-Uni, Royaume-Uni, Turquie, Équateur |
| Autorisation de séjour pour 1 an ou moins (renouvelable) | Kosovo, Costa Rica, Pérou |
| Autorisation de séjour, mais cadre legal peu clair | Suisse |

Sur la base de l'expérience des nombreux États qui ont mis en place des régimes de protection spécifiques à l'apatridie ces dernières années, rien n'indique que la mise en place d'un mécanisme permettant de régulariser le statut des populations apatrides et de leur accorder leurs droits en droit international crée un "appel d'air". Dans les pays dotés de régimes de protection établis, le nombre de demandeurs est resté faible pendant de nombreuses années, comme le montre le tableau ci-dessous.⁴¹

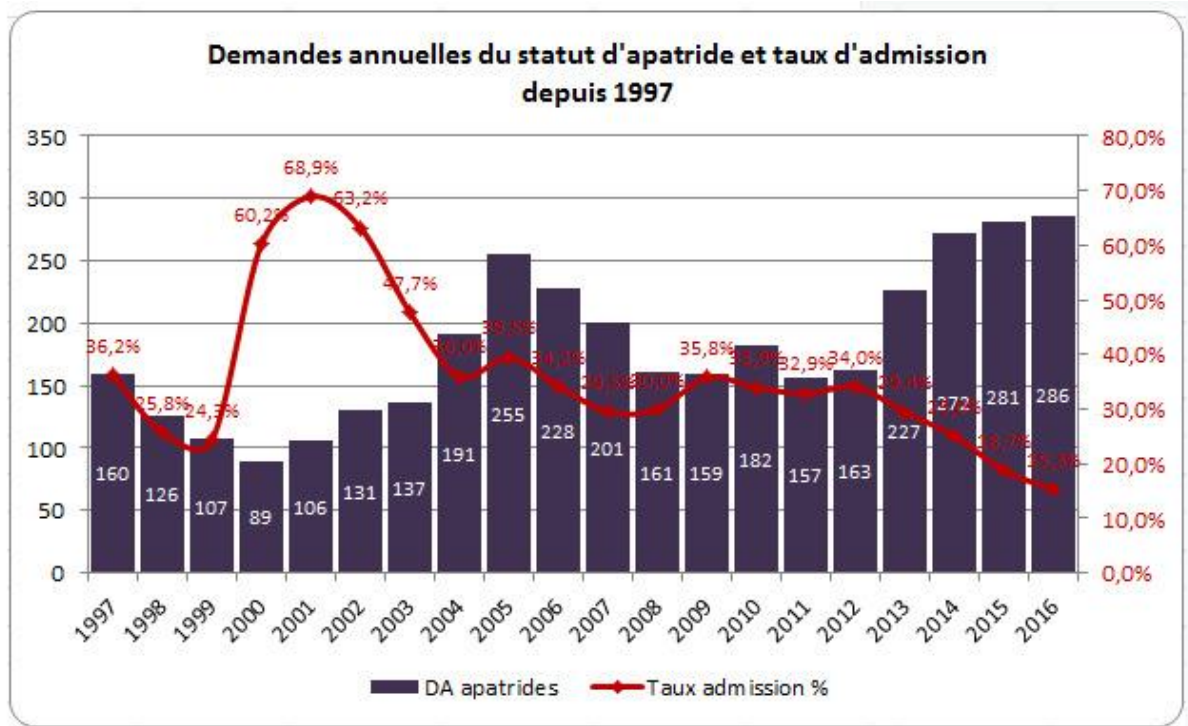
| Pays | Période | Total # demandes |
|-------------|-----------|------------------|
| Hongrie | 2008-2017 | 267 |
| Royaume uni | 2013-2016 | 1592 |
| Espagne | 2001-2017 | 7926 |
| Moldavie | 2012-2015 | 617 |
| Lettonie | 2010-2014 | 56 |

Le nombre de demandes et le taux de reconnaissance de la procédure de reconnaissance du statut d'apatridie en France entre 1997 et 2016 est illustré par le graphique ci-dessous⁴²:

⁴⁰ UNHCR, *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 30 June 2014, Paragraph 148, <http://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>

⁴¹ Data provided by the Hungarian Helsinki Committee, 28 February 2019

⁴² OFPRA, Rapport d'Activité 2016, available at: https://ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport_dactivite_ofpra_2016_1.pdf



L'objectif premier de l'introduction d'un régime de détermination et de protection des apatrides est de régulariser la situation des populations déjà présentes sur le territoire. Pour les apatrides présents sur le territoire d'un État, il y a deux possibilités : pour obtenir le statut d'apatride, les demandeurs doivent coopérer pleinement avec les autorités, fournir des informations biographiques complètes et consentir à ce que des enquêtes soient menées directement auprès de leur pays d'origine (ce qui n'est pas possible pendant une procédure d'asile). Ces enquêtes peuvent démontrer leur apatridie, mais elles peuvent aussi établir leur droit à une autre nationalité et à un retour vers un autre pays. Pour cette raison, les personnes qui savent qu'elles ont effectivement une nationalité et qu'elles pourraient être renvoyées seront moins enclines à introduire une demande de statut d'apatride.

La grande majorité des populations apatrides vivent en réalité dans leur propre pays et ne veulent pas et/ou ne peuvent pas migrer ailleurs. C'est particulièrement le cas en Afrique, en Asie et au Moyen-Orient. L'objectif premier de la plupart de ces personnes est d'obtenir une reconnaissance légale dans le pays qu'elles considèrent comme leur pays d'origine, plutôt que d'aller ailleurs. En raison de leur absence d'existence légale et de leur isolement, la plupart vivent en marge de la société. Et même si migrer améliorerait leur statut juridique ou leur niveau de vie, la plupart n'ont aucune intention ni les moyens de quitter leur lieu de résidence habituelle. Les flux migratoires forcés à grande échelle impliquant un grand nombre d'apatrides sont généralement des flux de réfugiés (par exemple, les Rohingyas au Myanmar-Bangladesh, les Kurdes syriens en Turquie/Europe, etc).

L'objectif premier de la création d'un système de détermination du statut d'apatride et d'un mécanisme de protection spécifique, c'est d'améliorer la situation juridique d'une population



European
Network on
Statelessness



spécifique et d'accorder à ces hommes, femmes et enfants les plus marginalisés les droits qui leur sont dus et auxquels les États ont souscrit en vertu du droit international.

II. Statut des personnes en attente d'une décision d'apatridie

La proposition de loi prévoit d'introduire un permis de séjour temporaire qui couvre la durée de la procédure de demande d'un permis de séjour auprès de l'Office des Étrangers. Mais aucun droit comparable n'est accordé pendant la durée de la procédure de détermination de l'apatridie par les tribunaux de la famille (et les cours d'appel).

Cette procédure au niveau des tribunaux de la famille peut cependant prendre plusieurs mois, voire des années⁴³, et les personnes cherchant à être reconnues comme apatrides qui ne résident pas légalement en Belgique pour d'autres motifs se trouvent sur le territoire belge dans une situation irrégulière et difficile.

L'ENS et NANSEN recommandent donc de délivrer un permis de séjour temporaire aux demandeurs d'apatridie pendant toute la procédure de détermination, dès l'introduction d'une demande de détermination de l'apatridie devant les tribunaux de la famille.

III. Faciliter le regroupement familial

L'ENS et NANSEN se félicitent de l'inclusion de dispositions sur le regroupement familial facilité, mais craignent toutefois qu'en raison du libellé de l'article 2 de la proposition de loi, la période pendant laquelle les apatrides pourront bénéficier de ce régime de regroupement familial facilité sera, en pratique, beaucoup plus courte que ce qui est prévu.

Selon le texte proposé, 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, comme pour les réfugiés reconnus. Toutefois, un apatride restera tenu 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, la période pendant laquelle les apatrides peuvent, en pratique, bénéficier de ce régime de regroupement familial facilité sera beaucoup plus courte qu'une année⁴⁴.

L'ENS et NANSEN proposent donc de modifier l'art. 2, §2 du projet de loi comme suit: "ou octroyant la protection subsidiaire à l'étranger rejoint ou la notification de la décision du ministre ou de son délégué constatant l'admission au séjour en qualité d'apatride »

⁴³ UNHCR, Mapping Statelessness in Belgium, October 2012, para 311 available at: <http://www.refworld.org/docid/5100f4b22.html>

⁴⁴ Pour un exemple des difficultés pratiques auxquelles sont confrontées les membres de familles apatrides voir: https://statelessjourneys.org/wp-content/uploads/2019/01/ENS-ISI-From_Syria_to_Europe_Jan-2019.pdf en particulier à partir de la p.18.



IV. Refus de protection aux apatrides ayant déjà un droit de résidence permanente ailleurs

La proposition de loi prévoit d'introduire à l'article 61/32 de la loi du 15/12/1980 un nouveau paragraphe 5) qui stipulera : "Le séjour peut également être refusé si l'apatride reconnu est titulaire d'un titre de séjour légal et illimité dans un autre État dans lequel il a des attaches durables."

Bien qu'elle ne figure pas dans la Convention de 1954, cette disposition est logique et conforme à l'esprit de la Convention et aux directives interprétatives du HCR qui ont pour objectif de réserver la protection internationale des apatrides à ceux qui en ont réellement besoin. Les exceptions à la règle de la protection des apatrides doivent toutefois être limitées au minimum et appliquées avec une extrême prudence.

Exiger un permis de séjour permanent dans un autre État et un attachement durable est important, mais elle n'offre pas des garanties suffisantes. Les directives du HCR (cf. par. 153 du Manuel du HCR) soulignent les points suivants :

"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."

L'ENS et NANSEN recommandent donc que l'exclusion de la protection fondée sur ce principe de "protection ailleurs" inclue que les apatrides peuvent :

- Retourner et s'établir rapidement dans cet autre pays, sans que cela ne soit entravé par des problèmes juridiques, pratiques ou humanitaires permanents;
- Jouir pleinement de tous les droits prévus par la Convention de 1954 dans ce pays;
- Avoir une possibilité raisonnable d'obtenir la nationalité de ce pays à l'avenir.

V. Clause d'exclusion : nécessaire conformité avec la Convention de Genève

Le nouvel article 61/32 (4) 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."

L'article 31 de la Convention de 1954 autorise pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public l'expulsion d'un apatride qui est en séjour régulier sur le territoire.

Les paragraphes 2 et 3 de cet article posent les conditions auxquelles un apatride peut être éloigné. Ces conditions sont les suivantes : d'une part l'expulsion ne peut avoir lieu qu'en



exécution d'une décision rendue conformément à la procédure prévue par la loi, et d'autre part, les États contractants accorderont à un cet apatride un délai raisonnable pour lui permettre de chercher à se faire admettre régulièrement dans un autre pays. ENS et NANSEN constatent que le texte actuel de la proposition de loi ne prévoit aucune de ces conditions.

L'article 31 (en tant qu'il permet d'expulsion d'un apatride déjà légalement présent sur le territoire) exige une possibilité raisonnable pour la personne de demander son admission légale dans un autre État. Pourtant, cette disposition vise des personnes dont l'apatridie est déjà établie. En pratique, la grande majorité des apatrides n'ont aucune chance réaliste d'être admis dans un autre pays.⁴⁵

L'ENS et NANSEN craignent que l'introduction en droit belge d'une disposition de ce type aboutisse *in fine* à une autorisation générale d'exclure n'importe qui de la protection, d'une part, et échoue d'autre part à réduire les risques pour la sécurité, puisque la plupart des apatrides ne peuvent de toute façon être expulsés. Les personnes concernées risquent alors des limbes juridique et de faire l'objet d'une détention arbitraire.

Même si cette clause d'exclusion devait être jugée nécessaire dans des cas exceptionnels, les garanties procédurales essentielles, y compris le contrôle juridictionnel et l'aide juridictionnelle effective sont indispensables. L'art. 31 §2 de la Convention de 1954 Prévoit en effet que l'apatride doit « pouvoir apporter des preuves tendant à l'exonérer, former un recours et être représenté à cette fin devant une autorité compétente ou devant une ou plusieurs personnes spécialement désignées par l'autorité compétente ».

C'est pourquoi l'ENS et NANSEN recommandent de réexaminer la portée de cette clause d'exclusion et, à tout le moins, d'inclure de solides garanties de procédure régulière, y compris un contrôle judiciaire et une assistance juridique effectives

VI. Garanties procédurales

L'ENS et NANSEN notent qu'aucune garantie procédurale n'est prévue dans le projet de loi. En vertu du projet de loi proposé, l'Office des étrangers devrait toutefois prendre certaines décisions délicates, notamment « *si l'apatride reconnu titulaire d'un titre de séjour légal et illimité dans un autre État dans lequel il a des attaches durables* » et si « *il constitue un danger pour la société* » ou si « *il existe des motifs raisonnables de le considérer comme un danger pour la sécurité nationale.* » Compte tenu du caractère sensible de ces décisions, certaines garanties procédurales sont indispensables.

a. Droit à un entretien individuel

Le droit à un entretien individuel et celui de bénéficier de l'assistance nécessaire sous forme de traduction/interprétation tout au long de la procédure sont essentiels pour garantir aux demandeurs la possibilité d'exposer pleinement leur situation, de fournir

⁴⁵ La proposition met en avant la situation des Russes de souche en Lettonie/Estonie, mais il s'agit d'une situation très particulière, qui n'est en aucun cas caractéristique de la grande majorité des populations apatrides.



European
Network on
Statelessness



et de préciser les informations déterminantes pour leur demande. Un entretien individuel permet également à la personne chargée de prendre la décision d'éviter tout malentendu, ce qui peut arriver lors de l'appréciation d'un cas individuel.

L'ENS et NANSEN estiment que la proposition de loi devrait prévoir le droit du demandeur à un entretien, même si l'Office des étrangers et/ou le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ont déjà interrogé le demandeur au cours d'une procédure d'asile, ou si le demandeur a été entendu par le tribunal de la famille dans le cadre de la détermination de son apatridie.

ENS et NANSEN recommandent d'inclure une disposition stipulant que le demandeur a le droit à un entretien, mené dans la langue de son choix et que l'État garantira l'assistance gratuite d'un interprète.

b. Accès effectif à une aide juridique de qualité

Deux ans après la réforme du système d'aide juridique belge en 2016 - à la fois par un changement de loi et par l'auto-régulation des barreaux - il reste encore à en prendre la pleine mesure des conséquences dramatiques sur la qualité et la disponibilité de l'aide juridique fournie aux étrangers et notamment aux personnes en besoin de protection internationale. Une chose est sûre : le droit des étrangers est devenu encore moins attractif pour les juristes spécialisés, car les missions et les successions entre avocats sont devenues moins simples pour les professionnels expérimentés et moins rémunératrices pour les jeunes avocats disposés à travailler sous le système pro deo. L'affaiblissement parallèle de la société civile, y compris des organisations non gouvernementales qui fournissent une assistance juridique, aggrave la situation des demandeurs de protection internationale. De ce fait, le manque d'assistance juridique ressenti par les personnes en besoin de protection internationale s'est aggravé.

ENS et NANSEN recommandent d'évaluer, un an après l'entrée en vigueur de la proposition de loi, l'accès effectif des personnes apatrides à une aide juridique de qualité.

c. Droit au recours effectif

L'ENS et NANSEN s'inquiètent de la possibilité limitée de faire appel dans le cadre de la proposition actuelle, étant donné que la compétence du Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE), lorsqu'il statue sur les recours formés contre les décisions de l'Office des étrangers, est limitée à l'examen de la légalité de ces décisions.⁴⁶

Un recours effectif portant sur les éléments en faits et en droit contre une décision négative en première instance s'impose, dans la mesure où il garantirait qu'une mauvaise appréciation des faits puisse être corrigée. C'est d'autant plus le cas que

⁴⁶ Article 39/2, §2 of the Aliens Law.



European
Network on
Statelessness



certains des concepts qui, selon le texte actuellement proposé, permettraient l'exclusion sont relativement imprécis et susceptibles d'une large gamme d'interprétations.

C'est pourquoi ENS et NANSEN recommandent d'introduire dans cette procédure un droit de recours en plein contentieux.