



European
Network on
Statelessness



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

le projet 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 (Doc 55 3600/001, du 29 septembre 2023)

European Network on Statelessness (ENS)

Le Réseau européen sur l'apatridie (ENS) est une alliance de la société civile composée d'organisations non gouvernementales et d'experts engagés dans la lutte contre l'apatridie en Europe. Fondé en 2012, l'ENS est un réseau paneuropéen consacré à la lutte contre l'apatridie et compte actuellement plus de 180 membres dans 40 pays européens, dont des organisations de défense des droits de l'homme, des avocats et des experts universitaires de premier plan. ENS organise son travail autour de trois piliers : le développement de lois et de politiques, la sensibilisation, et le renforcement des capacités. ENS fournit des conseils d'experts et un soutien à une série de parties prenantes, y compris les gouvernements.¹

NANSEN

NANSEN est un centre d'expertise indépendant sur la protection internationale. NANSEN développe et rend accessible à tous les acteurs de la procédure d'asile une expertise juridique renforcée par une approche interdisciplinaire. NANSEN est partenaire du ENS² et partenaire opérationnel du Haut Commissariat aux Réfugiés (ci-après : HCR) en Belgique. NANSEN offre enfin un soutien individuel aux personnes apatrides et est l'auteur de plusieurs publications sur la question.³

Dans le cadre de leur mandat et de leur expertise respective, ENS et NANSEN souhaitent partager avec les membres de la Chambre des Représentants leur analyse du Projet de Loi du 29 septembre 2023, 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.

¹ European Network on Statelessness, <https://www.statelessness.eu>.

² Dans le cadre de cette collaboration, NANSEN assure notamment la mise à jour annuelle de la page Belgique de l'[Index sur l'apatridie](#). Voyez également KLEIN, V. et LEJEUNE, J., *The need for a residence permit for stateless people in Belgium*, 24 septembre 2020, <https://www.statelessness.eu/updates/blog/need-residence-permit-stateless-people-belgium>.

³ Voir notamment NANSEN, *Guide pratique sur l'apatridie*, <https://nansen-refugee.be/2020/06/24/guide-pratique-sur-lapatridie/>; NANSEN, *Stateless Palestinian Refugees : a Broadening Protection Gap*, <https://nansen-refugee.be/2021/01/06/stateless-palestinian-refugees-a-broadening-protection-gap/>.

Table des matières

Table des matières	2
Synthèse	3
Des procédures accessibles et efficaces pour les personnes apatrides	5
Une condition inédite pour obtenir un droit au séjour	6
Une procédure hybride juxtaposée aux procédures existantes : l'insécurité juridique augmente.....	9
Des garanties procédurales défailtantes	11
Charge de la preuve documentaire	11
Demande 'manifestement non fondée', absence de droit d'être entendu et recours en annulation	12
L'introduction d'une nouvelle procédure pour les personnes apatrides n'entraîne pas d'effet d'appel d'air.....	13
Conclusion	15

Synthèse

Le projet de loi organise une nouvelle procédure administrative d'autorisation au séjour pour raison d'apatridie. La procédure judiciaire actuelle de détermination de la qualité d'apatridie est maintenue. La nouvelle procédure est confiée à l'Office des Étrangers, qui n'a pas l'obligation d'entendre la personne concernée avant de prendre une décision. En cas de décision positive, un titre de séjour de cinq ans est octroyé à la personne apatride. Elle aura droit au regroupement familial aux mêmes conditions que les réfugiés reconnus. En cas de décision négative, un recours en annulation est ouvert devant le Conseil du Contentieux des Étrangers. Au cours de la procédure, le Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides rend un avis sur la situation de la personne apatride, qui ne fait l'objet d'aucun recours.

Se donner les moyens de mieux connaître la réalité de l'apatridie. Les statistiques disponibles actuellement permettent difficilement de connaître la nature et l'ampleur du phénomène de l'apatridie en Belgique. Les deux volets de la procédure actuelle, scindée entre les tribunaux de la famille d'une part, l'Office des Étrangers d'autre part, n'ont jamais été évalués.

- ⇒ **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 admission au séjour pour raison d'apatridie.**

L'exigence de disposer d'un séjour légal préalable est inédite. On n'en trouve pas trace dans la Convention relative au statut des apatrides de 1954 (ci-après Convention de 1954). Elle ne figure ni dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ni dans celle de la Cour de cassation belge. Par ailleurs, le Manuel sur la protection des personnes apatrides du HCR ainsi que la Cour européenne des droits de l'homme condamnent explicitement ce type de condition qui entraîne forcément l'exclusion de (groupes de) personnes qui sont réellement en situation d'apatridie et que la Belgique doit protéger. Une telle exigence est particulièrement préjudiciable car l'absence de nationalité prive souvent les personnes apatrides des documents nécessaires pour entrer ou résider légalement dans n'importe quel État.

- ⇒ **ENS et NANSEN recommandent que la condition d'un séjour légal préalable soit retirée du texte en projet.**

La décision de déclarer une demande manifestement non fondée peut être prise sans avoir entendu la personne concernée et ne fait pas l'objet d'un recours en plein contentieux. Ce dispositif risque d'entraîner l'exclusion prima facie de (groupes de) personnes qui sont réellement en situation d'apatridie et à l'égard de qui la Belgique a des obligations de protection.

- ⇒ **ENS et NANSEN recommandent d'intégrer dans le texte en projet les trois garanties procédurales qui s'imposent dans le cadre d'une procédure de détermination de l'apatridie : un recours en plein contentieux; des modalités de preuve en conformité avec les standards établis par le HCR et le droit d'être entendu.**

Le caractère hybride de la nouvelle procédure, la multiplication des instances amenées à se prononcer, les nombreuses conditions de recevabilité et de fond ainsi que les effets – éventuellement non désirés – de l'articulation avec les procédures existantes constituent un important facteur d'insécurité juridique dans le chef des personnes apatrides.

- ⇒ **ENS et NANSEN recommandent l'introduction d'une procédure de détermination de l'apatridie qui soit accessible, efficace et mène à un statut de protection sur la base de l'apatridie, avec des mécanismes de renvoi entre procédures et une véritable coopération entre les autorités concernées.**
- ⇒ **ENS et NANSEN recommandent la mise en place rapide d'une campagne d'information d'envergure auprès de tous les acteurs concernés.**

L'introduction d'une procédure de détermination du statut d'apatride n'entraîne pas d'effet d'appel d'air. Les données recueillies depuis plus de dix ans dans les pays dotés de ce type de procédure ne montrent aucune corrélation entre le nombre de personnes entrant dans le pays et l'introduction de la procédure de détermination du statut d'apatride. Par ailleurs, le nombre de personnes demandant à bénéficier d'une procédure de détermination de l'apatridie en Europe reste faible.

⇒ **ENS et NANSEN soulignent qu'en raison du grand nombre de conditions de forme et de fond et des garanties procédurales réduites qui le caractérisent, le dispositif en projet n'est pas compatible avec l'obligation de se doter d'une procédure équitable, efficace et accessible pour l'accès des personnes apatrides à leurs droits.**

Des procédures accessibles et efficaces pour les personnes apatrides

Aucun État ne peut s'acquitter de ses obligations à l'égard des apatrides sans disposer d'un mécanisme permettant d'identifier les personnes apatrides sur son territoire⁴. L'obligation de se doter de procédures accessibles et efficaces pour identifier les personnes apatrides et pour déterminer l'apatridie est donc implicitement incluse dans la Convention de 1954. C'est ce que le Manuel pour la protection des apatrides du HCR confirme⁵. 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.

À plusieurs reprises⁶, NANSEN a pris position sur le dispositif belge actuel relatif aux personnes apatrides et à leurs droits. Ce dispositif scinde actuellement la procédure de détermination de la qualité d'apatride (centralisée auprès des tribunaux de la famille, depuis 2017) d'une part, et la procédure administrative de demande d'autorisation de séjour en raison de circonstances exceptionnelles (auprès de l'Office des Étrangers) d'autre part. Si cette architecture n'est pas unique en Europe⁷, elle a des conséquences sur les personnes concernées.

Ainsi, NANSEN a déjà indiqué⁸ que l'adoption d'un statut de séjour à part entière pour les personnes reconnues apatrides permettrait à la Belgique de respecter ses obligations internationales à l'égard des personnes apatrides, et donc avec la Convention de 1954 telle qu'interprétée par le HCR dans son Manuel sur la protection des apatrides⁹ (2014). Ce type de réforme rendrait le système belge plus équitable, plus efficace et plus accessible, et pourrait garantir l'accès effectif des personnes apatrides à leurs droits.

NANSEN a également souligné la relative incertitude sur les caractéristiques et sur l'ampleur de la population apatride en Belgique. Selon les dernières statistiques disponibles, au 1^{er} janvier 2023 la Belgique comptait 676 personnes titulaires d'un titre de séjour de longue durée en raison de leur qualité d'apatride¹⁰. Par ailleurs, faute de collecte de ces données, on ne connaît pas : 1) le nombre de personnes en attente de détermination de leur qualité d'apatride, 2) le nombre de personnes reconnues apatrides mais qui n'ont pas reçu de permis de séjour, 3) le nombre de personnes apatrides titulaires d'un permis de séjour de courte durée, 4) le nombre de personnes qui ont été reconnues apatrides et qui introduisent une demande de protection internationale. Les demandeurs de protection internationale

⁴ UNHCR, *Statelessness Determination Procedures and the Status of Stateless Persons* ("Geneva Conclusions") (2010), <https://www.refworld.org/docid/4d9022762.html>; Gyulai, G. 'The determination of statelessness and the establishment of a statelessness-specific protection regime', in Edwards, A. & Waas, L. (eds) *Nationality and Statelessness under International Law*, Cambridge: Cambridge University Press (2014), pp. 116-117. Cette obligation a été réitérée par le HCR, le Comité des droits de l'homme des Nations unies et la Cour européenne des droits de l'homme a également noté que les États contractants ont l'obligation de fournir une procédure efficace et accessible permettant au demandeur d'obtenir une décision déterminant son statut en tenant dûment compte de ses intérêts en matière de vie privée, conformément à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

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 (ci-après 'le Manuel du HCR'), para. 4, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=59a66b944>.

⁶ Voir notamment, dans le cadre du troisième cycle de l'Exercice Périodique Universel de la Belgique (2020) <https://nansen-refugee.be/wp-content/uploads/2020/11/Nansen-ENS-ISI-UPR-Submission-Belgium-Final.pdf>

⁷ La procédure de détermination de l'apatride en Italie par exemple comporte une procédure administrative et une procédure judiciaire. Voir *Statelessness Index*, Italy, <https://index.statelessness.eu/country/italy>.

⁸ Voir, dans le cadre de la consultation sur le projet de Code de la Migration (2021), <https://nansen-refugee.be/2021/09/29/vers-un-code-de-la-migration-contribution-a-la-reflexion/>.

⁹ Manuel du HCR, *Ibid* n. 5.

¹⁰ Voir « Annexes détaillées : cartes pour étrangers et documents de séjour/verblijfskaarten en verblijfsdocumenten 2022 » disponible sur <https://dofi.ibz.be/fr/figures/access-and-stay/residency-permits-and-residence-documents/statistiques-nationales>.

'apatrides' (sans lien avec l'existence ou non d'une décision du tribunal de la famille à ce propos) sont comptabilisés à part. Selon les données d'Eurostat, environ 2 % des personnes demandant l'asile dans les États membres de l'Union européenne sont enregistrées comme apatrides ou de 'nationalité inconnue'¹¹. Bien que ce chiffre soit probablement sous-estimé en raison d'un manque de sensibilisation et d'enregistrement adéquat des cas d'apatridie, le nombre d'apatrides en Europe reste relativement faible. Comme démontré ci-dessous, l'introduction d'un statut de protection pour les apatrides dans d'autres pays n'a pas entraîné d'augmentation des demandes d'apatridie.

Enfin, la centralisation de la compétence relative à l'apatridie auprès des juges du tribunal de la famille effectuée en 2017 en vue de leur spécialisation dans ce contentieux¹², n'a pour sa part jamais été évaluée. C'est dans ce paysage que le projet de loi prend place.

L'intention annoncée dans l'exposé général du projet de loi est double. Par l'introduction dans la loi du 15 décembre 1980 d'une procédure d'admission au séjour pour cause d'apatridie, il s'agit d'une part de combler la lacune identifiée par la Cour constitutionnelle dans ses arrêts du 17 décembre 2009 (n°198/2009) et du 11 janvier 2012 (n°1/2012). Il s'agit d'autre part de mettre en œuvre l'accord de gouvernement du 30 septembre 2020.

Une condition inédite pour obtenir un droit au séjour

Le projet de loi prévoit que pour être prise en considération, la demande d'admission au séjour pour apatridie doit être introduite par l'étranger qui dispose d'un séjour légal antérieur de plus de trois mois ou d'un séjour couvert en tant que demandeur de protection internationale¹³.

Les six conditions de fond de la demande prévues à l'article 57/37 en projet consistent en : 1) satisfaire aux conditions prévues par l'article 1A de la Convention de 1954, 2) démontrer son identité et sa provenance, 3) avoir involontairement perdu sa nationalité ou n'en avoir jamais eue, 4) ne pas pouvoir acquérir ou recouvrer la nationalité d'un autre État 5) ne pas disposer ou pouvoir obtenir un titre de séjour légal et durable dans un autre État et 6) ne pas constituer une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale.

Les cinq conditions de recevabilité de la demande prévues à l'article 57/40 en projet consistent en : 1) respecter les formalités d'introduction de la demande 2) ne pas soumettre des éléments qui ont déjà été examinés (au fond), 3) manifestement remplir les conditions de fond prévues à l'article 57/37, 4) ne pas être déjà admis ou autorisé au séjour pour une durée illimitée 5) disposer d'un séjour régulier antérieur de plus de trois mois ou d'un séjour couvert comme demandeur de protection internationale.

On trouve dans cette liste plusieurs obligations qui recourent les conditions posées par la Cour Constitutionnelle : la perte involontaire de la nationalité ou l'(im)possibilité d'obtenir un titre de séjour légal et durable dans un autre État avec lequel il y aurait des liens. On y trouve aussi l'obligation de prouver son identité et sa provenance et l'obligation de ne pas constituer une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale, avoir introduit la demande dans les formes requises, ne pas soumettre des éléments qui ont déjà été traités par les autorités dans le cadre d'une précédente demande d'admission au séjour. La demande de l'étranger

¹¹ Eurostat, [Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex - annual aggregated data \[migr_asyappctza_custom_8832134\]](#).

¹² En 2014, l'accord de gouvernement Michel I (DOC 54K0020/001, 168) prévoyait de centraliser ce contentieux en vue de la spécialisation des magistrats concernés et du traitement de ces dossiers dans un délai raisonnable » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2259/001, p. 78).

¹³ Le texte en projet articule les six conditions de fond énumérées par l'article 57/37 doivent être combinées avec les cinq conditions de prise en considération énumérées par l'article 57/40.

qui est déjà admis ou autorisé au séjour illimité dans le Royaume ne sera pas non plus prise en considération.

Mais le projet de loi ajoute aux normes existantes une condition supplémentaire et tout à fait nouvelle : celle de disposer d'un séjour légal préalable. Dans cette mesure, il est inexact d'affirmer qu'il opère une mise en conformité avec la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle.

Pour sa part, le Manuel du HCR établit clairement que les États parties à la Convention de 1954 ne devraient jamais demander aux personnes apatrides d'avoir déjà un séjour légal sur leur territoire avant de leur donner accès à la procédure de protection. En effet, ces conditions sont extrêmement difficiles à remplir car les migrants apatrides n'ont souvent pas les documents requis pour demander un permis d'entrée ou de séjour et peuvent empêcher ou entraver l'accès à la protection.¹⁴

D'autres pays européens, comme la Hongrie, ont déjà tenté d'imposer ce type de condition. Pourtant, une condition similaire a été jugé inconstitutionnelle par la Cour Constitutionnelle en Hongrie¹⁵, et contraire à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme par la Cour européenne des droits de l'homme.¹⁶ La Cour a considéré que « **L'obligation de séjourner "légalement" dans le pays pour demander le statut d'apatride rend pratiquement impossible la reconnaissance du statut d'apatride à une personne, à moins qu'elle n'ait acquis le droit de séjourner ou de résider dans le pays pour un autre motif (par exemple, si elle a le statut de réfugié). Elle perpétue une situation d'incertitude, contraire aux principes de la Convention de 1954 selon lesquels il ne faut pas imposer aux apatrides des exigences qu'ils ne sont pas en mesure de remplir du fait de leur statut** ». ¹⁷ La liste exhaustive des motifs d'exclusion prévus par la Convention de 1954 n'autorise pas les États à fixer d'autres conditions matérielles ou limitations à l'accès des apatrides à la protection, notamment en exigeant que la personne ait déjà le droit de résider dans le pays pour demander le statut d'apatride, et une telle interprétation ne serait pas conforme à l'objectif de la Convention de 1954.¹⁸

Dans son avis sur l'avant-projet de loi, le Conseil d'État indique d'ailleurs que « la section de législation **n'aperçoit pas la justification** qui préside au système de l'avant-projet en vertu duquel il est exigé d'un apatride qui introduit une demande de reconnaissance de son statut en vue notamment de disposer d'un titre de séjour qu'il en possédait déjà un au préalable » et renvoie au Manuel du HCR sur ce sujet (point 69 en particulier)¹⁹.

¹⁴ Manuel du HCR, *ibid* no. 5, para. 69; European Network on Statelessness, *Statelessness determination and protection in Europe: good practice, challenges, and risks* (2021), <https://www.statelessness.eu/updates/publications/statelessnessindex-briefing-statelessness-determination-and-protection-europe>.

¹⁵ Gábor Gyulai, *Hungarian Constitutional Court declares that lawful stay requirement in statelessness determination breaches international law*, 2 mars 2015, <https://www.statelessness.eu/updates/blog/hungarian-constitutional-court-declares-lawful-stay-requirement-statelessness>. Un résumé de l'arrêt est disponible sur : <https://caselaw.statelessness.eu/caselaw/hungary-constitutional-court-decision-62015-iii-25>.

¹⁶ Cour européenne des droits de l'homme, *Affaire Sudita Keita c. Hongrie*, no. 42321/15, 12 mai 2020.

¹⁷ Cour européenne des droits de l'homme, *Sudita Keita v. Hungary*, application no. 42321/15, § 39 ; [Hoti v. Croatia](#), application no 63311/14, § 126, 137.

¹⁸ Gábor Gyulai, 'The Determination of Statelessness and the Establishment of a Statelessness-Specific Protection Regime' in Alice Edwards and Laura van Waas (eds), *Nationality and Statelessness under International Law* (Cambridge University Press 2014) 130–31; UNHCR, 'Handbook' (n 26), §§ 69–70.

¹⁹ Belgique, Conseil d'État. Section de législation, *Avis 73.287/4 du 8 juin 2023, p.59.* (c'est nous qui soulignons)

- ⇒ *L'exigence de disposer d'un séjour légal préalable ne figure pas dans la Convention de 1954. On n'en trouve trace ni dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ni dans celle de la Cour de cassation belge. On n'en trouve pas trace dans la Convention de 1954. Par ailleurs, le Manuel sur la protection des personnes apatrides du HCR ainsi que la Cour européenne des droits de l'homme condamnent explicitement ce type de condition. **ENS et NANSEN recommandent que cette condition soit retirée du texte en projet.***

Le texte en projet prévoit que les demandes introduites par les personnes qui constituent une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale seront déclarées irrecevables. Il revendique pour appliquer cette exclusion dans le cadre de la procédure d'admission au séjour pour raison d'apatridie un seuil différent de celui appliqué aux réfugiés. Selon le texte en projet :

« (...) les apatrides et les réfugiés se trouvent dans des situations substantiellement différentes. En effet, les réfugiés reconnus, en raison de leur crainte d'être persécutés, n'ont pas d'alternative de séjour réelle. Ce n'est pas le cas des apatrides. Dans la mesure où ils ne tombent pas par ailleurs dans le champ d'application de la Convention sur les réfugiés, il n'est pas impossible pour eux de retourner dans leur pays d'origine. Pour les apatrides, le fait de prévoir un motif de refus moins exigeant en termes d'ordre public et de sécurité nationale a donc des conséquences moins graves que pour les réfugiés ».

Toutefois, il s'agit d'une incompréhension de la situation des personnes apatrides et d'une discrimination par rapport au traitement des réfugiés non apatrides. Les personnes apatrides sont des personnes qu'aucun État ne reconnaît comme son ressortissant, qu'elles soient réfugiées ou non. De ce fait, elles n'ont souvent pas accès aux droits civils, politiques, économiques, culturels et sociaux fondamentaux. L'apatridie augmente également le risque de pauvreté, de marginalisation, d'exploitation et de détention arbitraire par les services d'immigration. Il est donc extrêmement difficile pour elles de se prévaloir de la protection d'un État et d'avoir le droit de séjourner dans un autre État. De plus, la possibilité pour un individu de retourner dans le pays où il avait sa résidence habituelle 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, selon le HCR :

*« 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. La permission de retourner dans un autre pays pour une courte durée ne suffirait pas »²⁰.*

Dans son avis sur l'avant-projet de loi, le Conseil d'État a réagi à cette « différence fondamentale entre les apatrides et les réfugiés » pour rappeler sur la base de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle les importants points communs que présentent ces deux groupes, dont il découle que « l'absence de reconnaissance d'un droit de séjour aux apatrides reconnus constitue une violation du principe d'égalité et de non-discrimination dès lors que ce droit est reconnu aux réfugiés »²¹.

²⁰ Manuel du HCR, *ibid* no. 5, para.157.

²¹ Conseil d'État. Section de législation, Avis 73.287/4 du 8 juin 2023 sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers concernant la demande d'admission au séjour pour apatridie', pp. 55 et 56.

Une procédure hybride juxtaposée aux procédures existantes : l'insécurité juridique augmente

Toute nouvelle procédure entraîne une certaine mesure d'insécurité juridique pour ses destinataires. Plusieurs indications objectives montrent que la procédure de protection internationale belge au sens large échoue globalement à détecter et à prendre en compte efficacement les vulnérabilités²² des demandeurs de protection.

La multiplication des procédures et des conditions d'accès aux procédures ainsi que l'insécurité juridique relative aux effets concrets de l'articulation entre la procédure judiciaire de détermination de la qualité d'apatridie et la procédure administrative de demande de séjour sont des facteurs d'insécurité juridique dans le chef des personnes apatrides.

Dans son avis sur l'avant-projet de loi, le Conseil d'État indique d'ailleurs que « la coexistence des deux procédures, judiciaire et administrative, appelle les critiques fondamentales suivantes », soulignant que le texte « reste en défaut de régler l'articulation entre les procédures judiciaires et administratives » et que l'approche « manque de cohérence et de lisibilité » (point 2.2.)²³.

Tant dans la procédure administrative que dans la procédure judiciaire, les décisions sont rendues par écrit et motivées et peuvent faire l'objet d'un recours. Toutefois, si la demande présentée dans le cadre de la procédure administrative est rejetée, notamment au motif que la condition de "résidence légale" n'est pas remplie, le demandeur n'est pas renvoyé à la procédure judiciaire et n'est pas informé de la possibilité d'y avoir recours.²⁴ Il se voit de ce fait également privé de l'accès à un droit de séjour à travers la procédure de régularisation humanitaire, qui restera pourtant actuellement accessible aux apatrides reconnus comme tels dans le cadre de la procédure judiciaire.

La procédure organisée par le texte en projet qui l'intitule « procédure d'admission au séjour » est en réalité une procédure hybride à l'occasion de laquelle s'opère non seulement une éventuelle admission au séjour pour raison d'apatridie mais également une détermination implicite du statut d'apatride par l'Office des Étrangers et le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides. C'est d'ailleurs ce que revendique l'exposé des motifs qui prévoit que ces instances peuvent 'juger' de la qualité d'apatride :

*« La procédure d'admission au séjour pour cause d'apatridie (ci-après: "procédure pour apatridie"), telle que prévue par le présent projet de loi, **ne porte pas atteinte à la compétence existante du tribunal de la famille pour statuer sur les demandes de reconnaissance du statut d'apatride (art. 572bis, 1° du Code judiciaire).** Toutefois, il n'est pas nécessaire que l'étranger dispose d'une décision du tribunal de la famille pour engager la procédure d'apatridie. **Le ministre ou son délégué et le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides peuvent, dans le cadre de la procédure de séjour, juger eux-mêmes si l'étranger est ou non apatride au sens de la Convention sur les apatrides.** Cela évite donc à l'étranger de devoir passer par une procédure devant le tribunal de la famille avant d'entamer la procédure de séjour, **ce qui évite les coûts et le temps inhérents à cette procédure** ».*

²² Voir Sylvie Saroléa, Francesca Raimondo, Zoé Crine [Exploring Vulnerability's Challenges and Pitfalls in Belgian Asylum System](#). Research Report on the Legal and Policy Framework and Implementing Practices in Belgium Voir aussi NANSEN [Vulnérabilités en détention et accès à la protection internationale](#)

²³ Conseil d'État. Section de législation, *Avis 73.287/4 du 8 juin 2023*, pp.53 et 54.

²⁴ Ibid. See also Bianchini K., *Protecting Stateless Persons. The Implementation of the Convention Relating to the Status of Stateless Persons Across Europe* (Brill 2018), pp. 171-172.

Ce caractère hybride est renforcé par l'ajout de la condition d'avoir déjà un séjour légal 'couvert par le statut de demandeur de protection internationale' (alternative à la condition de séjour légal préalable de plus de trois mois).

Selon l'exposé des motifs, cette condition 'garantit que les étrangers passent en premier lieu par la procédure de protection internationale', et fait donc de la procédure d'apatridie une procédure subsidiaire à celle de la protection internationale. Toujours selon l'exposé des motifs, cette condition permet d'empêcher les apatrides de venir en Belgique uniquement en raison de la procédure d'apatridie (voir infra, sur cette question en particulier), et en particulier parce qu'elle permet d'assurer que le mécanisme prévu par le Règlement Dublin III sera appliqué aux personnes qui demandent une admission au séjour pour raison d'apatridie.

Le Conseil d'État pour sa part, dans son avis sur l'avant-projet de loi, avait souligné que le dispositif « oblige les demandeurs d'une admission au séjour pour apatridie qui ne disposaient pas antérieurement d'un séjour régulier de plus de trois mois à introduire une demande de protection internationale, dans le but de faire examiner leur demande de reconnaissance du statut d'apatride. La question se pose de savoir si cette conséquence correspond effectivement aux intentions de l'auteur de l'avant-projet »²⁵.

ENS et NANSEN insistent sur le fait que le Règlement Dublin III règlement (UE) n° 604/2013 concerne exclusivement la détermination de l'État membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres de l'Union européenne. Il n'a aucunement vocation à déterminer l'État responsable pour l'examen d'une demande de détermination du statut d'apatride. Ce dispositif ne garantit donc aucunement que la personne renvoyée aura accès à une procédure de reconnaissance de la qualité d'apatride dans l'État de renvoi, ce qui revient à un déni d'accès à une procédure de reconnaissance de la qualité d'apatride.

Par son caractère hybride, entre détermination du statut d'apatride et admission au séjour, la nouvelle procédure en projet porte en son centre une faille, un vide juridique qui va forcément exclure certaines personnes apatrides ou certains groupes de personnes apatrides de l'accès à la protection auxquelles elles ont droit.

- ⇒ **ENS et NANSEN recommandent l'introduction d'une procédure de détermination de l'apatridie qui soit accessible, efficace et mène à un statut de protection sur la base de l'apatridie. Cela implique de ne pas restreindre l'accès à la procédure par l'exigence d'un séjour légal, et de ne pas imposer de conditions allant au-delà de la Convention de 1954 ou exigeant l'introduction d'une demande de protection internationale au préalable. Si plusieurs procédures sont disponibles pour les demandeurs (comme le prévoit le projet de loi), il devrait y avoir des mécanismes de renvoi entre les deux procédures et une véritable coopération entre les autorités concernées. Les demandeurs devraient recevoir des informations claires sur les conditions d'éligibilité et le déroulement de la procédure, en particulier lorsqu'il est devenu évident que la personne est apatride ou à risque d'apatridie.**
- ⇒ **Dans tous les cas, ENS et NANSEN recommandent la mise en place rapide d'une campagne d'information d'envergure auprès de tous les acteurs concernés, sur tous les aspects du dispositif proposé : les cours et tribunaux, les avocats, toutes les instances de l'asile ainsi que le personnel des centres fermés**

²⁵ Conseil d'État. Section de législation, *Avis 73.287/4 du 8 juin 2023*, p.59

doivent recevoir les outils permettant la protection des droits des personnes apatrides.

Des garanties procédurales défailtantes

Charge de la preuve documentaire

L'article 57/37, 2° oblige le demandeur à prouver son identité et sa provenance. L'exposé des motifs (p.17), spécifie que cette identité ou provenance ne peut être établie qu'au moyen de preuves documentaires : « *L'étranger doit prouver son identité et son origine. Il peut le faire au moyen de documents d'identité, d'actes de naissance ou d'autres documents le prouvant de manière satisfaisante* ».

C'est contraire aux règles relatives aux moyens de preuve établies par le Manuel du HCR qui sont pourtant très claires (para 83 et sv.)²⁶ Il existe en effet par nature deux types de preuves pertinentes : les preuves relatives à la situation personnelle de l'individu et les preuves concernant les lois du pays en question. Les autorités doivent prendre en considération toutes les preuves disponibles, orales et écrites, concernant la demande d'une personne apatride. Compte tenu de la nature de l'apatridie, les demandeurs du statut d'apatride sont souvent dans l'incapacité d'étayer leur demande par de nombreuses preuves documentaires, alors même qu'elles sont parfois inexistantes. Le projet de loi fait d'ailleurs lui-même référence au Manuel du HCR quant à la charge et au niveau de la preuve.²⁷

« 87. Les autorités qui appliquent des procédures de détermination de l'apatridie doivent étudier toutes les preuves disponibles, orales ou écrites, relatives à la demande d'un individu.

88. La définition d'un « apatride » énoncée à l'Article 1(1) de la Convention de 1954 nécessite une preuve par la négative, à savoir, une personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation. Cette exigence pose des problèmes importants aux demandeurs et détermine la manière dont les règles relatives aux preuves doivent être appliquées dans les procédures de détermination de l'apatridie. »²⁸

⇒ **ENS et NANSEN recommandent de modifier l'article 57/37,2° pour y inclure tous les moyens de preuve disponibles, orales ou écrites.**

²⁶ Manuel du HCR, ibid no. 5, paragraphes 83-86.

²⁷ Projet de loi, Doc 55 3600/001, du 29 septembre 2023, pp.23-24.

²⁸ Voir aussi les §§ 89, 90 et 91 sur la charge de la preuve partagée, les exigences similaires à la détermination du statut de réfugié, et l'appréciation « dans une mesure raisonnable ». Voir en particulier le § 94 : « 94. Lorsque des preuves documentaires authentiques sont fournies concernant l'histoire personnelle d'un individu dans une procédure de détermination de l'apatridie, ces preuves pèsent généralement davantage que le témoignage de l'intéressé dans la prise d'une décision sur l'apatridie. Cependant, lorsque peu de preuves documentaires sur la situation personnelle d'un individu, voire aucune, ne sont présentées, un poids plus grand sera accordé au témoignage écrit et/ou oral d'un requérant, aux informations sur le pays qui sont disponibles et au résultat de toutes vérifications supplémentaires menées auprès des États concernés. (...) ». Voir aussi para 101 (et suivants) : « 101. (...) Toutefois, lorsqu'il existe peu ou pas de preuves documentaires, les instances chargées de la détermination de l'apatridie devront s'appuyer davantage sur le témoignage du demandeur et la question de sa crédibilité peut alors se poser. Pour évaluer si les déclarations peuvent être considérées comme crédibles, l'examineur peut étudier les indicateurs de crédibilité objectifs, à savoir la précision et le nombre de détails fournis, la cohérence du témoignage du demandeur, notamment entre ses déclarations orales et écrites, la cohérence entre les déclarations du requérant et celles de témoins ou de membres de la famille, la cohérence avec les informations sur le pays d'origine et le caractère plausible des déclarations ».

Demande ‘manifestement non fondée’, absence de droit d’être entendu et recours en annulation

Le terme ‘manifestement’ est particulièrement problématique au sens où il laisse une marge d’appréciation discrétionnaire totale à l’autorité chargée d’appliquer cette disposition. La plupart des conditions de fond prévues par le texte en projet comportent une dimension subjective : ‘avoir *involontairement* perdu sa nationalité’, ne pas ‘*pouvoir* acquérir ni recouvrer la nationalité d’un autre État’, ‘ne pas *pouvoir* obtenir un titre de séjour légal dans un autre État avec lequel il aurait *des liens*’.²⁹

Le texte en projet ne prévoit pas que le demandeur d’une autorisation de séjour pour raison d’apatridie a le droit d’être entendu, mais seulement que les autorités ‘peuvent’ à tout moment l’entendre. Dès lors, une demande peut être considérée comme manifestement non fondée uniquement sur la base du dossier administratif, notamment pour ce qui porte sur le caractère volontaire ou non de la perte de nationalité, sur la possibilité ou non d’obtenir un titre de séjour dans un autre État, etc. Par ailleurs, le texte en projet organise une charge de la preuve excessive à l’égard des demandeurs en exigeant des preuves documentaires sur son identité et sa provenance, en contradiction avec les standards établis par le Manuel du HCR sur la protection des personnes apatrides (voir supra).

Dans son avis sur l’avant-projet de loi, le Conseil d’État rappelle que, d’après la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, « l’absence de reconnaissance d’un droit de séjour aux apatrides reconnus constitue une violation du principe d’égalité et de non-discrimination dès lors que ce droit est reconnu aux réfugiés ». Il relève notamment parmi les différences de traitements organisées par le texte entre apatrides et réfugiés la nature du recours ouvert contre la décision de refus, interrogeant l’existence de justification objective et raisonnable à cette différence de traitement³⁰.

À ceci s’ajoute que les seuls actes attaquables prévus par le dispositif en projet sont ceux pris par l’Office des Étrangers, contre lesquels en vertu de l’article 39/2, § 2 de la loi de 15 décembre 1980 seul un recours en annulation sans effet suspensif est possible devant le Conseil du Contentieux des Étrangers. Cette appréciation sur dossier du caractère manifestement non fondé de la demande sera donc définitive et ne sera réexaminée par aucune autre instance. NANSEN a déjà souligné par le passé la nécessité d’offrir aux personnes apatrides un recours en plein contentieux compte tenu de l’importance des droits qui sont en jeu³¹.

⇒ **ENS et NANSEN interpellent sur certaines failles de la procédure mise en place par le texte en projet. En effet, la décision de déclarer une demande manifestement non fondée peut être prise sans avoir entendu la personne**

²⁹ Le HCR dans son Manuel traite de la question de savoir si l’analyse de l’apatridie inclue la possibilité d’acquérir une nationalité. Il signale notamment que la détermination de l’apatridie n’est pas un exercice prédictif : ‘La nationalité d’un individu doit être évaluée au moment de la détermination de l’éligibilité au titre de la Convention de 1954. Il ne s’agit ni d’un exercice historique ni d’un exercice prédictif. La question à laquelle il faut répondre est de savoir si, au moment de la détermination au titre de l’article 1(1), un individu est un ressortissant du ou des pays en question. Par conséquent, si une personne est en cours de procédure d’acquisition de la nationalité mais que cette procédure n’est pas encore achevée, elle ne peut pas être considérée comme un ressortissant aux fins de l’article 1(1) de la Convention de 1954.’ Voir Manuel du HCR, *ibid* no 5, paragraphe 50.

³⁰ Belgique, Conseil d’État. Section de législation, *Avis 73.287/4 du 8 juin 2023*, p. 57. L’exposé des motifs du projet de loi déposé le 29 septembre 2023 élabore longuement sur cette question (pages 7 à 11) en partant du principe que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle doit être comprise en ce sens qu’elle « n’exige pas que les apatrides bénéficient du même statut de séjour que les réfugiés reconnus mais plutôt qu’ils disposent d’un statut comparable ».

³¹ Voir Avis conjoint de l’ENS et NANSEN au Parlement fédéral sur l’apatridie (2019), page 14 <https://nansen-refugee.be/wp-content/uploads/2019/03/NANSEN-ENS-Avis-Conjoint-Apatridie.pdf>; voir aussi NANSEN Contribution pour une Code de la Migration, ‘Pour un statut d’apatride’ (2021), page 13 disponible sur <https://nansen-refugee.be/wp-content/uploads/2021/09/1.-Pour-un-statut-dapatride.pdf>

concernée et ne fait pas l'objet d'un recours en plein contentieux. Ce dispositif risque d'entraîner l'exclusion *prima facie* de (groupes de) personnes qui sont réellement en situation d'apatridie et à l'égard de qui la Belgique a des obligations de protection.

L'introduction d'une nouvelle procédure pour les personnes apatrides n'entraîne pas d'effet d'appel d'air

L'introduction d'une procédure efficace et accessible de détermination de l'apatridie présente des avantages pour les États : cela permet par exemple de régulariser la situation d'un nombre relativement faible de personnes qui, autrement, n'auraient pas de solution. C'est ce que traduit le texte de l'accord de gouvernement du 30 septembre 2020. Le fait de ne pas traiter la situation de ce petit groupe de personnes peut entraîner d'autres problèmes administratifs. L'introduction de ce type de procédure fournit un cadre aux États pour déterminer le statut de la nationalité d'une personne avec deux résultats possibles : soit la personne est reconnue comme apatride et reçoit la protection à laquelle elle a droit en vertu du droit international, soit elle est reconnue comme ressortissante d'un autre État, reçoit des documents et peut alors quitter le pays.

Dans les deux cas, l'introduction d'une procédure de détermination du statut d'apatride permet non seulement aux apatrides de jouir de leurs droits et de contribuer à la société dans laquelle ils vivent, mais aide également les États à trouver des solutions pour les personnes qui, autrement, resteraient irrégulièrement en marge de la société, incapables de contribuer à la société ou de quitter le pays³². Par ailleurs, ces procédures exigent la coopération active des personnes concernées (qui doivent produire des preuves de leur situation, se mettre en contact avec les autorités des pays avec lesquels elles ont éventuellement des liens, etc).

Il est de ce fait très improbable qu'une personne qui n'a aucune raison de penser sincèrement qu'elle est apatride entame les démarches liées à cette procédure³³.

- ⇒ **ENS et NANSEN soulignent que l'introduction d'une nouvelle procédure de détermination du statut d'apatride n'entraîne pas d'effet d'appel d'air.** Les données recueillies depuis plus de dix ans dans les pays dotés de ce type de procédure ne montrent aucune corrélation entre le nombre de personnes entrant dans le pays et l'introduction de la procédure de détermination du statut d'apatride. Par ailleurs, le nombre de personnes demandant à bénéficier d'une procédure de détermination du statut d'apatride en Europe reste faible.

³² European Network on Statelessness, *Statelessness determination and protection in Europe: good practice, challenges, and risks* (2021), <https://www.statelessness.eu/updates/publications/statelessnessindex-briefing-statelessness-determination-and-protection-europe>.

³³ Ibid

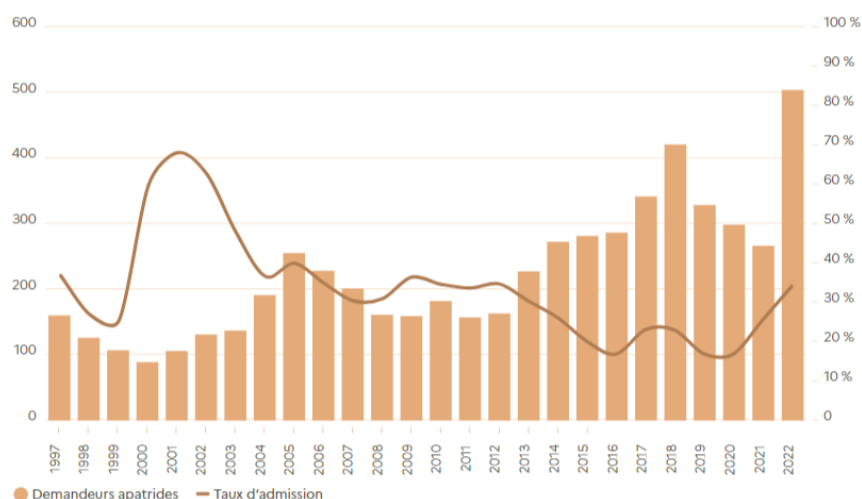
Les données ci-dessous proviennent des quatre pays européens qui disposent depuis le plus longtemps d'une procédure de détermination du statut d'apatride (France, Hongrie, Italie et Espagne). Le nombre de demandeurs est resté stable et faible sur une période de plusieurs années.

Réfugiés reconnus (REF) et personnes apatrides (APA) dans 4 États parties à la Convention de 1954 ayant une procédure de détermination du statut d'apatride (PDSA)											
Pays	PDSA introduite	Population au 31 décembre de chaque année									
		2009		2019		2020		2021		2022	
		APA	REF	APA	REF	APA	REF	APA	REF	APA	REF
France	1952/53	1,078	196,364	1,521	244,501	1,606	357,395	1,716	385,315 ³⁴	1,799	421,830 ³⁵
Hongrie	2007	49	6,044	147	6,093	145	5,860	135	5,676	137	35,370
Espagne	2001	28	3,970	4,246	57,751	5,914	103,624	6,197	122,539	7,834	314,490

Sources: *France*: Rapports Annuels d'Activité de l'OFPRA (à noter que le [Refugee Data Finder](#) de l'HCR rapporte 3 560 personnes apatrides en 2021, au lieu de 1 716, car l'OFPRA déclare le nombre d'apatrides sous sa protection); *Hongrie*: [HCR Hongrie](#) et [Refugee Data Finder](#) de l'HCR; *Italie*: [Refugee Data Finder](#) de l'HCR (à noter que les [recensements de la population](#) font état d'un nombre inférieur d'apatrides, car ils ne prennent en compte que les apatrides officiellement reconnus et disposant d'un permis de séjour en cours de validité : 579 en 2019, 550 en 2020, 552 en 2021, 609 en 2022, 675 en 2023); *Espagne* : [Refugee Data Finder](#) du HCR.

Données supplémentaires sur la France:

Demandes annuelles du statut d'apatride et taux d'admission depuis 1997



Source: site de l'OFPRA, <https://www.ofpra.gouv.fr/>

Le nombre de « demandeurs apatrides » n'est jamais supérieur à 500 par an en France, pays qui est l'un des principaux hôtes des demandeurs d'asile en Europe.

³⁴ Depuis 2021, les rapports d'activité de l'OFPRA ne comprennent plus le nombre total de réfugiés reconnus. Ils comprennent les décisions de reconnaissance prises au cours de l'année, ainsi que le total des personnes dont le statut de réfugié ou d'apatride a été. Ce nombre comprend donc les personnes ayant le statut de réfugié reconnu ainsi que les personnes reconnues apatrides.

³⁵ Id.

Conclusion

Malgré certains aspects positifs³⁶, le projet de loi tel qu'il est déposé ne constitue donc une amélioration de la situation que pour une fraction des personnes apatrides en Belgique. Il constitue pour ce qui sera probablement la majorité d'entre elles une régression dans l'accès à leurs droits pour les raisons suivantes :

- Le texte en projet subordonne l'accès au droit des séjour des apatrides à un nombre élevé de conditions de forme et de fond qui vont bien au-delà de ce que prévoit la Convention de 1954 (telle qu'interprétée par le HCR dans son Manuel sur la protection des apatrides) et de celles énoncées par la Cour constitutionnelle ;
- le texte en projet met en place un système extrêmement compliqué en raison notamment de la multiplication des instances amenées à se prononcer sur le statut d'apatride, de l'articulation incertaine entre les voies procédurales et de la faiblesse des garanties procédurales prévues ;
- le texte en projet renonce délibérément à clarifier plusieurs points soulevés par le Conseil d'État dans son avis³⁷ en particulier sur l'articulation des différentes procédures entre elles, sur l'exigence d'un séjour légal préalable et sur la justification objective et raisonnable des différences de traitement organisées par le projet entre apatrides reconnus et réfugiés reconnus.

Or, actuellement, *toutes* les personnes apatrides dont la qualité est reconnue dans le cadre de la procédure judiciaire, qui ont involontairement perdu leur nationalité et qui peuvent prouver qu'elles ne peuvent pas obtenir un titre de séjour durable dans un pays avec lequel elles auraient des liens ont un droit subjectif au séjour, en vertu des arrêts de la Cour constitutionnelle déjà mentionnés, de la Cour de cassation et du Conseil d'État.

Sur cette base en effet, les apatrides reconnus qui remplissent les deux conditions posées par la Cour constitutionnelle peuvent saisir les tribunaux de l'ordre judiciaire pour solliciter la condamnation de l'Office des Étrangers à délivrer un titre de séjour, en particulier depuis l'arrêt de la Cour de Cassation du 27 mai 2016³⁸ selon lequel les juges sont tenus de remédier à la discrimination constatée par la Cour constitutionnelle combiné à l'arrêt de la Cour de Cassation du 8 avril 2022³⁹, qui rappelle l'autorité de la chose jugée des jugements en matière d'apatridie. Il faut souligner que le Conseil d'État suit le même raisonnement que la Cour de cassation et considère que le Conseil du Contentieux des Étrangers a l'obligation d'annuler le refus de séjour émis par l'Office des Étrangers à un apatride reconnu qui remplit les conditions fixées par la Cour constitutionnelle⁴⁰.

Au cas où le projet de loi visant à introduire une nouvelle procédure administrative d'autorisation au séjour pour raison d'apatridie est adoptée, NANSEN et ENS recommandent vivement que les recommandations développées dans cet avis soient incorporées dans la nouvelle législation, pour garantir que les personnes apatrides aient accès à une détermination de l'apatridie juste et efficace qui conduise à un statut de protection conforme aux obligations internationales de la Belgique.

³⁶ Le titre de séjour prévu pour les apatrides reconnus à l'article 57/45 du texte en projet est délivré pour une durée de 5 ans, ce qui est une réelle amélioration par rapport au titre de séjour délivré actuellement, lors d'une décision positive prise en application de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980.

³⁷ Belgique, Conseil d'État. Section de législation, Avis 73.287/4 du 8 juin 2023.

³⁸ Cour de Cassation de Belgique - 27 mai 2016 - C.13.0042.F [ECLI:BE:CASS:2016:CONC.20160527.2](https://juportal.be/) disponible sur <https://juportal.be/>.

³⁹ Cour de Cassation de Belgique - 08 avril 2022 - C.19.0197.F [ECLI:BE:CASS:2022:ARR.20220408.1F.1](https://juportal.be/) disponible sur <https://juportal.be/>.

⁴⁰ [Conseil d'Etat n° 244.986](https://juportal.be/) du 27 juin 2019