



NANSEN CONTRIBUTION 2021/1

Pour un statut d'apatride

NANSEN développe une expertise juridique sur la protection internationale ainsi qu'une approche interdisciplinaire de l'asile. NANSEN est également partenaire opérationnel du UNHCR concernant l'aide juridique aux demandeurs d'asile. Les recommandations présentées ici sont le fruit d'un travail portant sur trois dimensions. L'analyse structurelle de l'effectivité de l'accès à la protection internationale, le monitoring de la détention des demandeurs de protection, et l'assistance individuelle aux personnes en besoin de protection (y compris les apatrides). À travers toutes ses activités, NANSEN porte une attention particulière aux personnes en situation de vulnérabilité, notamment les victimes de torture.

Auteur : Valérie Klein

Rédaction : Julie Lejeune – Marjan Claes

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUIRE UN STATUT POUR LES PERSONNES APATRIDES	3
Introduction.....	3
Recommandations	4
1. Situation actuelle et constats	5
2. Un droit de séjour pour les apatrides reconnus	6
A. Les principes directeurs du HCR	7
B. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme	7
C. La jurisprudence de la Cour Constitutionnelle et de la Cour de Cassation	8
D. Analogie avec la Convention de Genève sur le statut de réfugié de 1951	8
3. Conditions d'octroi du droit de séjour	10
A. Situation des apatrides bénéficiant d'un droit de résidence permanent dans un autre État	10
B. Clause d'exclusion dans la Convention de 1954	11
4. Statut des personnes en attente d'une décision judiciaire sur la reconnaissance de la qualité d'apatride	12
5. Garanties procédurales dans le cadre de la demande d'autorisation de séjour	12
A. Droit à un entretien individuel	13
B. Autres garanties	13
6. Droit au recours effectif.....	13
7. Regroupement familial des apatrides.....	14

INTRODUIRE UN STATUT POUR LES PERSONNES APATRIDES

Introduction

Nansen est le partenaire opérationnel du Haut Commissariat aux Réfugiés (ci-après : HCR) en Belgique et collabore avec le [Réseau européen sur l'apatridie](#)¹. Nansen offre également un accompagnement spécifique aux personnes apatrides et est l'auteur de plusieurs publications sur la question (cf. *infra*). Selon Nansen, le Code de la migration doit inclure un régime de séjour pour les personnes apatrides.

Les propositions formulées ici ont été développées à partir de la procédure existante, en partant du principe que la question de la reconnaissance de la qualité d'apatride resterait confiée aux juridictions de l'ordre judiciaire.

NANSEN n'exclut toutefois la mise en place d'une procédure à « guichet unique » qui inclurait tant la question de la reconnaissance de la qualité d'apatride que celle du droit de séjour et qui serait entièrement confiée au Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides (ci-après : CGRA). Une réforme dans ce sens a d'ailleurs déjà été envisagée par le passé². La dernière proposition en date prévoyait le maintien de la compétence des tribunaux civils (cf. *infra*). La question de l'apatridie serait ainsi analysée après celles de la qualité de réfugié et le statut de protection subsidiaire³.

Confier la détermination du statut d'apatride au CGRA aurait notamment les avantages suivants :

- simplifier la procédure, en épargnant aux intéressés de devoir s'adresser à des autorités distinctes⁴,
- éviter les actuelles différences de jurisprudence d'un tribunal à l'autre ou encore que les conclusions du tribunal soient mises en doute par la suite par l'autorité administrative⁵.
- permettre l'accès aux ressources du CGRA relatives aux pays d'origine.

Sur le plan juridique, le transfert de la procédure de reconnaissance de la qualité d'apatride vers le CGRA peut poser un problème constitutionnel. En vertu des articles 144 et 145 de la Constitution belge, « *les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux* », tandis que « *les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi* ». Dans la mesure où elles ne traitent que des « contestations », ces deux dispositions ne font pas obstacle à la compétence du CGRA en première instance, mais bien à celle du Conseil du

¹ Dans le cadre de cette collaboration, NANSEN a contribué à la rédaction de l'[Index sur l'apatridie](#) ainsi qu'à une contribution au <https://nansen-refugee.be/wp-content/uploads/2020/11/Nansen-ENS-ISI-UPR-Submission-Belgium-Final.pdf>. 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>.

² En 2008 et en 2011. Voyez notamment l'accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011, p. 134, https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/searchlist/Accord_de_Gouvernement_1er_decembre_2011.pdf.

³ Pour plus d'informations sur la coordination des déterminations de l'apatridie et du statut de réfugié, et l'indispensable respect de la confidentialité, voyez UNHCR, *Manuel sur la protection des apatrides d'après la Convention de 1954 relative au statut des apatrides*, 2014, §78-83, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=59a66b944>

⁴ Voyez par exemple, les divergences de jurisprudence à propos des Palestiniens décrites dans VAN DOREN, W., LEJEUNE, J., CLAES, M. et KLEIN, V., "The Broadening Protection Gap for Stateless Palestinian Refugees in Belgium", *Statelessness and Citizenship Review*, Vol 2 No 2 (2020), <https://statelessnessandcitizenshipreview.com/index.php/journal>

⁵ Dans le rapport relatif à l'état des lieux sur l'apatridie en Belgique publié en 2012, le HCR s'était prononcé en faveur d'une procédure centralisée, confiée à une autorité indépendante. UNHCR, *Mapping Statelessness in Belgium*, octobre 2012, p.63, <https://www.refworld.org/docid/5100f4b22.html>

Contentieux des Étrangers (ci-après : CCE) s'il devait être désigné comme instance d'appel des décisions du CGRA en matière d'apatridie⁶. Certains ont donc envisagé de maintenir la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire en appel⁷. Pour d'autres, une analogie avec la jurisprudence de la Cour constitutionnelle (à l'époque Cour d'arbitrage) relative aux réfugiés⁸ permet de considérer que la reconnaissance de l'apatridie relève de la sphère des droits politiques plutôt que des droits civils, si un droit de séjour (automatique ou octroyé moyennant le respect de conditions pas trop strictes) est lié à cette reconnaissance, pour c'est le cas pour les réfugiés⁹.

Quelle que soit la solution envisagée, NANSEN reste disponible pour en discuter les mérites.

Recommandations

NANSEN recommande de créer dans la loi du 15 décembre 1980 un régime spécifique de séjour pour les apatrides au moyen de l'insertion d'un chapitre spécifique.

En voici les principaux éléments :

1) Insertion dans la loi de la définition du terme « apatride », conformément à l'article 1 de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides (ci-après Convention de 1954)¹⁰, en début de chapitre. Le cas échéant, la définition peut se faire par référence à la Convention de 1954, comme c'est actuellement le cas pour les réfugiés (art. 48/3 L.80).

2) Octroi d'un droit de séjour temporaire aux personnes en attente d'une décision du tribunal de la famille ou de la cour d'appel, dès le dépôt de la requête et pendant toute la durée de la procédure (en ce compris en cas d'appel). Ce droit de séjour peut être matérialisé, comme pour les autres demandeurs de protection internationale, par la délivrance d'une attestation d'immatriculation. Les modalités de délivrance de ce document peuvent être réglées par arrêté royal.

3) Octroi d'un droit de séjour temporaire dès l'introduction de la demande de séjour auprès de l'Office des Étrangers, et pendant toute la durée de traitement de celle-ci. Comme pendant la procédure devant le tribunal, ce droit de séjour peut être matérialisé par une attestation d'immatriculation. Les modalités de délivrance de ce document peuvent être réglées par arrêté royal.

4) Pendant la durée de la procédure, octroi de l'aide matérielle au sens de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étranger (ajout à l'article 6 d'une nouvelle catégorie de bénéficiaires).

5) En parallèle, modification de la législation en matière d'emploi, pour permettre aux personnes dans l'attente d'une décision judiciaire ou d'une décision de l'Office des Étrangers de travailler, comme c'est déjà le cas pour les autres demandeurs de protection internationale

⁶ À ce propos, voyez CCE n° 45 396 du 24 juin 2010.

⁷ RENAULD (B.), « L'apatridie en Belgique, état des lieux en 2012 » in ALEN (A.), JOOSTEN (V.), LEYSEN (R.), VERRIJDT (W.) (eds.), *Liberae Cogitationes, Liber amicorum Marc Bossuyt*, Intersentia, Antwerpen, 2013, 531-541.

⁸ Cour d'arbitrage, 18 mars 1997, n°14/97, <https://www.const-court.be/public/f/1997/1997-014f.pdf>

⁹ VAN DOREN, W., *L'apatridie entre droits civils et politiques. Vers une protection effective des apatrides en Belgique*, Travail de fin d'études dans le cadre du Master complémentaire en droits de l'homme, Université Saint-Louis, Bruxelles, 2014-2015, pp. 16-24. Ce travail n'a pas été publié mais est disponible sur demande.

¹⁰ Convention relative au statut des apatrides, 28 septembre 1954, United Nations, Treaty Series, vol. 360, p.117, <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/StatelessPersons.aspx>. La Belgique a ratifié cette convention le 12 mai 1960 (loi du 12 mai 1960 portant approbation de la Convention relative au statut des apatrides, et de ses annexes, M.B., 10 août 1960).

(ajout à l'article 18 de l'arrêté royal du 18 septembre 2018 portant exécution de la loi du 9 mai 2018 relative à l'occupation des travailleurs étrangers se trouvant dans une situation particulière de séjour¹¹ d'une catégorie d'étrangers détenteurs d'une attestation d'immatriculation autorisés à travailler).

6) Octroi aux apatrides reconnus d'un titre de séjour d'une durée minimum de deux ans, renouvelable, et d'un droit de séjour illimité au terme d'une période de cinq ans, à moins qu'il soit établi:

- qu'ils 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.

7) Dispense de paiement de la redevance pour l'introduction de la demande (arrêté royal).

8) La procédure devant l'Office des Étrangers doit être entourée des garanties procédurales suivantes, fixées par la loi :

- Organisation d'un entretien personnel en présence (exclusion de la vidéoconférence) du demandeur et de son avocat, d'un agent de l'Office des Étrangers, et le cas échéant, d'un interprète avant la décision de l'Office des Étrangers relative à la demande d'autorisation de séjour.

- Dans le cadre de la procédure devant l'Office des Étrangers, octroi de garanties procédurales similaires à celles applicables aux demandeurs de protection internationale devant le CGRA (bénéficie du doute, charge de la preuve partagée).

- Mise à disposition par le CGRA des ressources du CEDOCA, notamment en vue de déterminer la possibilité pour la personne apatride de retourner et de s'établir dans un autre pays, d'y jouir pleinement des droits prévus par la Convention de 1954 et d'acquérir la nationalité de cet autre pays.

- Un recours de plein contentieux, avec effet suspensif et dans un délai de 30 jours à dater la notification, contre la décision de refus d'octroi de séjour à un apatride reconnu, ou de refus de renouvellement de son droit de séjour. À cette fin, une modification des dispositions relatives à la compétence du Conseil du Contentieux doit avoir lieu, pour y ajouter une hypothèse de recours de plein de contentieux.

9) Conditions de renouvellement du droit de séjour uniquement liées à la définition de l'apatridie (et non, par exemple, à l'exercice d'un emploi ou à l'absence de dépendance des pouvoirs public, comme c'est le cas actuellement), comme c'est le cas pour les réfugiés.

10) Modification des dispositions législatives relatives au regroupement familial des apatrides reconnus, soumis aux mêmes conditions que pour les réfugiés reconnus.

1. Situation actuelle et constats

¹¹ M.B., 17.9.2018.

À l'heure actuelle, la reconnaissance du statut d'apatride n'entraîne pas l'octroi automatique d'un titre de séjour, et la loi ne prévoit pas de procédure dédiée, ni de garanties procédurales permettant à une personne reconnue comme apatride d'obtenir un droit de séjour. Une fois sa qualité d'apatride reconnue par le pouvoir judiciaire, l'intéressé doit introduire une demande d'autorisation de séjour pour raisons humanitaires auprès de l'Office des Étrangers, sur la base de l'article 9bis de la Loi du 15 décembre 1980. Pendant la durée de traitement de cette demande, la loi ne prévoit pas que la personne apatride est temporairement autorisée au séjour, et elle ne peut prétendre qu'à l'aide médicale urgente¹², à moins d'être autorisée au séjour pour d'autres motifs. Elle n'est pas autorisée à travailler, ne dispose pas d'un droit au logement ou à la sécurité sociale. En cas de rejet de la demande, un recours peut être introduit auprès du Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE). Le contrôle par le CCE est toutefois limité à la légalité de la décision¹³.

Les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire remédient parfois à l'absence de droit de séjour des apatrides reconnus¹⁴, mais cela n'est pas systématique. La législation actuelle ne prévoit pas non plus un droit de séjour, même temporaire, pendant la durée de la procédure devant le tribunal de la famille ou la cour d'appel.

À l'exception de quelques dispositions du Code de la nationalité belge et du Code judiciaire¹⁵, il n'y a pas, en Belgique, de législation spécifique relative à la procédure de détermination du statut d'apatride et aux droits des apatrides reconnus. La Convention de 1954 a toutefois un effet direct en droit belge¹⁶. La loi du 15 décembre 1980 ne prévoit pas de statut spécifique pour les personnes apatrides, qui doivent en conséquence introduire une demande d'autorisation de séjour fondée sur l'article 9bis. Enfin, conformément à l'article 98 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, « *les apatrides et leur famille sont soumis à la réglementation générale* », ce qui n'a toutefois que peu d'incidence sur le respect de leurs droits consacrés par la Convention de 1954.

En 2019, une proposition de loi a été introduite au Parlement, en vue de définir des critères et d'établir une procédure d'octroi d'un droit de séjour aux apatrides reconnus¹⁷. Cette proposition n'a toutefois pas abouti.

2. Un droit de séjour pour les apatrides reconnus

Plusieurs arguments plaident en faveur de l'octroi d'un droit de séjour aux apatrides reconnus.

¹² Sous réserve de l'intervention éventuelle des juridictions du travail. Pour plus d'informations à ce sujet, voyez NANSEN, *Guide pratique sur l'apatridie en Belgique pour les professionnels du droit des étrangers*, pp. 13-14 et annexe 2, disponible sur https://nansen-refugee.be/wp-content/uploads/2020/12/201211-Guide-apatridie-avocats-update-de%CC%81cembre-2020_clean.pdf

¹³ ENS, *Fiche pays Belgique*, octobre 2020, p. 2.,

https://index.statelessness.eu/sites/default/files/Country%20Briefing%20Belgium%20FR_2020%20final.pdf

¹⁴ *Guide pratique sur l'apatridie en Belgique*, op.cit., p. 13 et annexe 2.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 5-6.

¹⁶ 11 Art. 1 de la loi du 12 mai 1960 portant approbation de la Convention relative au statut des apatrides, et de ses annexes, *M.B.*, 10 août 1960.

¹⁷ 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>. Voyez également l'Avis conjoint du réseau européen sur l'apatridie et de Nansen relatif à cette proposition, <https://nansen-refugee.be/wp-content/uploads/2019/03/NANSEN-ENS-Avis-Conjoint-Apatridie.pdf> ainsi que les « Commentaires du Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés sur la Proposition de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 afin de régler le droit de séjour des apatrides en Belgique, 8 mars 2019, : <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=601ab70c4>

A. Les principes directeurs du HCR

Compte tenu de son mandat unique et mondialement reconnu en matière d'apatridie¹⁸, les directives du HCR font particulièrement autorité en ce qui concerne les questions juridiques liées à l'apatridie. Le Manuel sur la protection des apatrides 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.

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 1954¹⁹ ».

B. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Dans les arrêts *Hoti c. Croatie*²⁰ et *Sudita Keita c. Hongrie*²¹, la Cour Européenne des Droits de l'Homme (ci après : CourEDH) s'est prononcée sur la situation des apatrides sans droit de séjour dans le pays d'accueil, et sur les conséquences de cette situation sur leur droits consacrés par l'article 8 de la CEDH, en particulier le droit à la vie privée.

Dans l'arrêt *Hoti*, la Cour a notamment soulevé les importantes répercussions de l'incertitude liée au statut de séjour du requérant sur sa vie privée :

“126. (...) **the applicant's residence status in Croatia is uncertain as it depends on one-year extensions of his residence permit on humanitarian grounds, dependent on him providing a valid travel document, a condition which the applicant considers impossible for him to meet as he is stateless, or obtaining the discretionary consent of the Ministry for his stay, which has not been exercised consistently** (see paragraphs 49 and 55-56 above). **Moreover, although nominally available to him, the applicant's prospect of finding employment is de facto hampered without a regularisation of his residence status. He is therefore unemployed and survives by helping out on the farms in the Novska area (see paragraphs 43 and 48 above), which undoubtedly adversely affects the prospect of him securing normal health insurance or pension rights (see paragraph 99 above). In these circumstances, particularly in view of the applicant's advanced age and fact that he has lived in Croatia for almost forty years without having any formal or de facto link with any other country, the Court accepts that the uncertainty of his residence status has adverse repercussions on his private life**²².”

¹⁸ UNHCR, *Manuel sur la protection des apatrides d'après la Convention de 1954 relative au statut des apatrides*, 2014, *op.cit.*, §4.

¹⁹ *Ibid.*, §§ 147-148.

²⁰ CourEDH, Arrêt *Hoti c. Croatie*, 26 avril 2018, requête n°63311/14.

²¹ CourEDH, Arrêt *Sudita Keita c. Hongrie*, 12 mai 2020, requête n°42321/15.

²² §126.

Dans le même arrêt, la Cour a relevé l'absence d'assistance fournie par l'État d'accueil pour faciliter les contacts du requérant avec les autorités de son pays d'origine²³ et a conclu à une violation de l'article 8 de la CEDH.

Dans l'arrêt *Sudita Keita*²⁴, qui conclut également à une violation de l'article 8 de la CEDH, la Cour insiste de nouveau sur l'impact de l'incertitude liée à son statut de séjour sur la vie privée du requérant. Elle souligne les obligations positives de l'État d'accueil de mettre à disposition du requérant une procédure (ou une combinaison de procédures) pour lui permettre d'obtenir un statut, compte tenu des droits consacrés par l'article 8 de la CEDH.

C. La 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 2009²⁵ et 2012²⁶, 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 réfugiés²⁷.

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 liens²⁸. La Cour a toutefois 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 autorisés par la loi à séjourner sur le territoire. Ils doivent encore obtenir l'autorisation de rester²⁹.

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

La Cour Constitutionnelle 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 similaires³⁰. La Convention relative au statut des réfugiés de 1951 et la Convention relative au statut des apatrides de 1954 sont en effet des

²³ §138.

²⁴ §41.

²⁵ C.C., 17 décembre 2009, n° 198/2009.

²⁶ C.C., 1^{er} janvier 2012, n° 1/2012.

²⁷ C.C., 22 février 2018, n°18/2018.

²⁸ Cass., 27 mai 2016, C.13.0042F, http://jure.juridat.just.fgov.be/pdfapp/download_blob?idpdf=F-20160527-2

²⁹ Cass., 27 juin 2016, S.15.0004.N/1, http://jure.juridat.just.fgov.be/pdfapp/download_blob?idpdf=F-20160627-2

³⁰ C.C., 17 décembre 2009, n°198/2009, B.5.

“conventions sœurs”. 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.

Aucune des deux conventions n’inclut - en termes explicites - le droit de séjour. Il serait toutefois 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 réfugié³¹. Le droit de l’UE stipule, en termes explicites, l’obligation pour les États membres de délivrer un permis de séjour à tous les réfugiés³².

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.

À défaut de données statistiques complètes³³, il est difficile d’évaluer le nombre de personnes apatrides présentes en Belgique et partant, le nombre de personnes qui pourraient être concernées par l’introduction d’un régime de séjour à part entière. NANSEN relève toutefois que d’autres pays ont introduit des régimes spécifiques de permis de séjour pour les personnes apatrides, sans que cela ait créé, dans ces pays d’accueil, d’« appel d’air »³⁴. En outre, les exigences et souvent la durée de la procédure de reconnaissance de la qualité d’apatride constituent déjà un obstacle important à cette reconnaissance³⁵.

³¹ 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>

³² 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 au contenu de cette protection (refonte), article 24, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=EN>

³³ Le SPF Justice ne publie pas de statistiques annuelles des décisions de justice relatives à la détermination du statut d’apatride. Bien que l’Office des Étrangers indique chaque année le nombre de personnes apatrides en possession d’un titre de séjour (elle étaient 951 au 1^{er} janvier 2020), on ignore le nombre de demandes introduites, de même que le nombre de décisions positives. Le nombre de personnes reconnues comme apatrides mais dépourvues d’un titre de séjour n’est donc pas connu. Pour plus d’informations sur les statistiques en matière d’apatridie, voyez ENS, *Fiche pays Belgique*, octobre 2020, pp. 1-2 et Office des Étrangers, Statistiques annuelles, <https://dofi.ibz.be/fr/themes/chiffres/acces-et-sejour/cartes-et-documents-de-sejour/statistiques-nationales>

³⁴ Voyez ENS et NANSEN, Avis conjoint 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 séjour des apatrides, *op.cit.*, pp. 5-8.

³⁵ ENS, *Fiche pays Belgique*, octobre 2020, p. 2 et NANSEN, *Guide pratique sur l’apatridie en Belgique*, *op.cit.*, pp.10-11.

Le HCR et MYRIA plaident également en faveur de l'octroi d'un droit de séjour aux apatrides reconnus³⁶.

Pour mettre la législation belge en conformité avec la Convention de 1954, les principes du HCR ainsi qu'avec les enseignements de la CourEDH et des cours suprêmes belges, NANSEN propose la création dans le Code de la migration d'un régime spécifique de séjour pour les apatrides.

Concrètement, cela signifie que les apatrides ne devraient plus avoir recours à la procédure visée à l'article 9bis de la loi du 15.12.1980, et ne devraient donc plus démontrer l'existence de circonstances exceptionnelles (qui sont une condition supplémentaire à celles énoncées par la Cour constitutionnelle et la Cour de cassation dans les arrêts précités). En outre, le droit de séjour des apatrides serait conditionné à des critères précis et objectifs, et en conséquence, soustrait au pouvoir discrétionnaire de l'administration³⁷.

Enfin, ils devraient être temporairement autorisés au séjour pendant la durée de traitement de leur demande d'autorisation de séjour par l'Office des Étrangers.

3. Conditions d'octroi du droit de séjour

NANSEN plaide pour une limitation des situations de refus ou d'exclusion d'un droit de séjour pour les apatrides reconnus. La protection des apatrides doit en effet être la règle, et les exceptions, quelles qu'elles soient, doivent être réduites au minimum et appliquées avec une extrême prudence.

A. Situation des apatrides bénéficiant d'un droit de résidence permanent dans un autre État

Dans l'hypothèse où le législateur envisagerait, comme en 2019³⁸, de refuser le droit de séjour à un apatride reconnu titulaire d'un droit de séjour illimité dans un autre État dans lequel il a des attaches durables, NANSEN insiste sur le fait que l'utilisation d'un tel critère doit nécessairement être entourée des garanties énoncées par le HCR :

« 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,

³⁶ UNHCR, *Mapping Statelessness in Belgium*, octobre 2012, p.90, disponible sur <https://www.refworld.org/docid/5100f4b22.html>; UNHCR, Améliorer la protection des réfugiés et des apatrides en Belgique et dans le monde (mise à jour en septembre 2020), disponible sur <https://www.unhcr.org/be/wp-content/uploads/sites/46/2020/10/BEL-MemorandumFR-Septembre2020-1.pdf>; MYRIA, Avis de Myria à la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, Proposition de loi n°3487/1 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), disponible sur https://www.myria.be/files/avis_FR_Myria_apatridie.pdf; MYRIA, Avis de Myria, le Centre fédéral Migration, 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 d'y insérer des critères clairs, justes et précis de régularisation pour les personnes en situation de séjour irrégulier sur le territoire du Royaume et instituant une Commission indépendante de régularisation (DOC 55 1415/001), disponible sur https://www.myria.be/files/Avis_Myria_FR_proposition_de_loi_55_1415_001.pdf

³⁷ Dans ce sens également, voyez MYRIA, Avis de Myria, le Centre fédéral Migration, 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 d'y insérer des critères clairs, justes et précis de régularisation pour les personnes en situation de séjour irrégulier sur le territoire du Royaume et instituant une Commission indépendante de régularisation (DOC 55 1415/001), *op.cit.*, p. 6.

³⁸ Voyez ENS et NANSEN, Avis conjoint 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 séjour des apatrides, *op.cit.*, p.11.

économiques, sociaux et culturels et qu'il existe une perspective raisonnable que les personnes obtiennent la nationalité de cet État »³⁹.

NANSEN estime donc le refus de protection fondé sur ce principe ne devrait être envisagé que pour autant que la personne apatride puisse :

- 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.

B. Clause d'exclusion dans la Convention de 1954

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.

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.

Si une telle clause devait être introduite dans le Code, il faut veiller à ce qu'elle n'aboutisse pas, *in fine*, à une autorisation générale d'exclure n'importe qui de la protection, d'une part, ou n'échoue, d'autre part à réduire, les risques pour la sécurité, puisque la plupart des apatrides ne peuvent de toute façon pas être expulsés⁴⁰. Les personnes concernées risquent alors de se retrouver dans un flou 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* ».

NANSEN insiste en outre sur le fait que l'article 1, §2, iii, de la Convention de 1954 contient déjà à une clause d'exclusion, qu'appliquent parfois le tribunal de la famille ou la cour d'appel dans le cadre d'une demande de reconnaissance de la qualité d'apatride et que le parquet, qui rend un avis dans le cadre de cette procédure, fournit le cas échéant des informations en vue de l'application de cette disposition. Bien que les articles 1, §2, iii et 31 de la Convention de 1954 visent des situations a priori différentes, il y a lieu le cas échéant de veiller au respect de l'autorité de chose jugée de la décision judiciaire sur ce point.

³⁹ UNHCR, *Manuel sur la protection des apatrides, op.cit.*, §153.

⁴⁰ Nansen propose la création d'un régime particulier pour les personnes inéloignables, voir page 52.

4. Statut des personnes en attente d'une décision judiciaire sur la reconnaissance de la qualité d'apatride

Actuellement, les personnes qui introduisent une demande de reconnaissance du statut d'apatride auprès du tribunal de première instance n'ont pas droit au séjour, même temporaire. Or, la procédure devant le tribunal de la famille, et éventuellement devant la cour d'appel, peut prendre plusieurs mois, voire des années, pour des raisons indépendantes de la volonté du requérant.

En conséquence, les personnes qui cherchent à être reconnues comme apatrides et qui ne sont pas autorisées au séjour pour d'autres motifs restent en situation irrégulière, avec toutes les conséquences que cela entraîne, notamment en matière d'accès aux soins de santé, aux droits sociaux ou de droit au travail.

Selon le HCR :

« 145. Une personne qui attend une décision a droit, au minimum, à tous les droits prévus dans le pays où elle se trouve ou liés à sa présence sur le territoire, ainsi qu'aux droits reconnus aux personnes « se trouvant régulièrement » sur le territoire.⁹³ Ainsi, son statut doit lui garantir, inter alia, des pièces d'identité, le droit d'exercer une profession non salariée, la liberté de circulation et la protection contre l'expulsion.⁹⁴ Les droits de la Convention de 1954 susmentionnés étant pratiquement formulés de la même manière que ceux de la Convention de 1951, il est recommandé que les personnes qui attendent une détermination de l'apatridie reçoivent les mêmes normes de traitement que les demandeurs d'asile dont la demande est examinée dans le même État⁴¹.

146. Le statut des personnes qui attendent une détermination de l'apatridie doit aussi tenir compte des normes relatives aux droits de l'homme applicables telles que la protection contre la détention arbitraire et l'assistance pour couvrir les besoins essentiels.⁹⁵ Permettre à ces personnes d'exercer une profession salariée, même de manière limitée, peut réduire la pression s'exerçant sur les ressources de l'État et contribuer à la dignité et à l'autosuffisance des personnes concernées ».

Le nouveau régime de séjour des apatrides devrait prévoir la délivrance d'un permis de séjour temporaire aux demandeurs pendant toute la procédure de reconnaissance du statut d'apatride, dès l'introduction de la demande devant les tribunaux de la famille⁴², ainsi que la possibilité pour les demandeurs de bénéficier de l'aide matérielle et de travailler, comme c'est le cas pour les demandeurs de protection internationale.

5. Garanties procédurales dans le cadre de la demande d'autorisation de séjour

Au stade de l'octroi d'un titre de séjour, seront abordées des questions délicates à trancher, et qui n'auront en principe pas encore fait l'objet d'un débat devant le tribunal de la famille ou la cour d'appel dans le cadre de la détermination du statut d'apatride. Il s'agit de l'existence éventuelle d'un droit de séjour permanent dans un autre État, ou un éventuel danger pour l'ordre public et la sécurité nationale. Il est donc essentiel que la procédure qui peut mener, notamment pour un de ces motifs, au rejet de la demande d'autorisation de séjour, soit entourée de solides garanties procédurales.

⁴¹ UNHCR, *Manuel sur la protection des apatrides*, op.cit., §145.

⁴² Voyez également UNHCR, *Améliorer la protection des réfugiés et des apatrides en Belgique et dans le monde* (mise à jour en septembre 2020), disponible sur <https://www.unhcr.org/be/wp-content/uploads/sites/46/2020/10/BEL-MemorandumFR-Septembre2020-1.pdf>

A. Droit à un entretien individuel

Comme le préconise le HCR dans le Manuel sur la protection des apatrides, le demandeur doit pouvoir bénéficier d'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 s'assurer que les demandeurs ont la possibilité d'exposer pleinement leur situation, et de fournir et préciser les informations déterminantes pour leur demande. Ces garanties de procédure permettent également pour la personne chargée de prendre la décision d'éviter toute ambiguïté pouvant se présenter dans un cas individuel »⁴³.

Par ailleurs, beaucoup de personnes apatrides sont confrontées à des difficultés, voire à des obstacles insurmontables pour obtenir des documents les concernant (documents d'identités, actes d'état civil, etc.). Leurs déclarations seront donc dans certaines situations, déterminantes, d'où l'importance qu'elles soient recueillies lors d'un entretien, plutôt que dans le cadre d'une procédure écrite.

Le nouveau régime de séjour pour les personnes apatrides devrait donc prévoir le droit du demandeur à un entretien, même si l'Office des étrangers et/ou le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides l'ont déjà interrogé au cours d'une procédure d'asile, ou s'il a été entendu par le tribunal de la famille dans le cadre de la reconnaissance de son apatridie. Cet entretien devrait pouvoir se dérouler en présence de l'avocat du demandeur, qui doit être assisté d'un interprète dans la langue de son choix.

Dans son avis relatif à la proposition de loi de 2019, Myria plaidait également pour qu'un entretien soit organisé avec l'Office des Étrangers, avant la prise de décision⁴⁴.

B. Autres garanties

Outre un entretien individuel, l'apatride reconnu doit pouvoir bénéficier d'autres garanties, similaires à celles dont bénéficient déjà les demandeurs de protection internationale.

Il devrait s'agir, au minimum, des garanties suivantes :

- partage de la charge de la preuve / obligation de collaboration;
- octroi du bénéfice du doute;
- accès aux notes de l'entretien personnel, et possibilité de faire valoir des observations.

6. Droit au recours effectif

À l'heure actuelle, la possibilité de recours contre une décision de l'Office des Étrangers déclarant irrecevable ou non fondée la demande d'autorisation de séjour d'un apatride reconnu est limitée par la compétence du Conseil du Contentieux des Étrangers, qui statue en annulation et examine donc uniquement la légalité de la décision.

Un recours effectif portant sur les éléments en faits et en droit contre une décision négative de l'Office des Étrangers et ayant un effet suspensif s'imposerait, dans la mesure où il garantirait qu'une mauvaise appréciation des faits puisse être corrigée.

⁴³ UNHCR, *Manuel sur la protection des apatrides*, *op.cit.*, §73.

⁴⁴ Avis de Myria à la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, Proposition de loi n°3487/1 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), *op.cit.*

7. Regroupement familial des apatrides

Comme pour les réfugiés reconnus, le regroupement familial des apatrides reconnus doit être facilité. Avant de transposer au regroupement familial des apatrides reconnus les conditions du droit au regroupement familial des réfugiés reconnus, toutes les leçons devraient être tirées du fonctionnement actuel de ce régime. NANSEN attire en particulier l'attention des autorités sur les recommandations élaborées conjointement par le HCR et Myria pour défendre le droit de vivre en famille de ces personnes⁴⁵.

⁴⁵ Voir les Recommandations <https://www.myria.be/fr/publications/gezinshereniging-van-begunstigden-van-internationale-bescherming-in-belgie>