

I. Édito

Apatridie : un projet de loi qui déçoit

À la veille des élections législatives du 9 juin 2024, le Gouvernement fédéral a déposé le 29 septembre 2023 sur la table de la Chambre des représentants un projet de loi¹ aménageant un droit de séjour pour certains apatrides en Belgique, afin de pallier l'absence de disposition législative organisant un séjour comparable à celui des réfugiés, considérée comme discriminatoire par la Cour constitutionnelle depuis 2009². La Chambre ayant adopté un texte en séance plénière le 22 février³, retour sur ce projet de loi qui semble éloigner fortement la perspective d'une protection pour les apatrides en Belgique.

Cadre légal relatif au séjour des apatrides en Belgique

À l'heure actuelle, l'obtention de droits par les apatrides en Belgique relève du parcours du combattant. En effet, la réglementation belge reste muette face à leur situation de séjour⁴. Même si les tribunaux de la famille sont compétents pour reconnaître leur statut⁵, aucun droit de séjour n'en découle automatiquement⁶. Dès lors, certains apatrides se retrouvent en séjour illégal et vivent dans des conditions précaires, l'absence de droit de séjour ayant pour corollaire l'absence d'accès à des droits essentiels tels que l'accès aux soins de santé, à un logement ou à un travail⁷. Cette insécurité juridique place ainsi les apatrides dans une situation de vulnérabilité non négligeable⁸.

Pour l'heure, les apatrides reconnus recourent à la procédure de régularisation pour motifs humanitaires⁹ afin d'espérer obtenir un permis de séjour en Belgique¹⁰. Cependant, la décision de l'Office des étrangers (ci-après, « l'OE ») n'est soumise à aucun délai et ne doit répondre à aucun critère fixé par la loi, ce qui lui laisse un large pouvoir discrétionnaire. Cette latitude renforce la situation d'insécurité dans laquelle se trouvent les apatrides, ce qui va à l'encontre de l'esprit de la Convention de New York sur le statut des apatrides de 1954¹¹. En effet, même si la Convention n'exige pas explicitement des États qu'ils organisent un droit de séjour pour apatridie, le Haut-Commissariat pour les Réfugiés¹² (ci-après, le « HCR ») défend qu'« accorder un tel droit serait conforme au but et à l'objet du traité »¹³.

Par ailleurs, la Cour constitutionnelle a reconnu en 2009¹⁴ que l'absence de disposition législative organisant un droit de séjour pour apatridie en Belgique constituait une violation du principe d'égalité, en ce que les réfugiés

1 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, *Doc.*, Ch., 2022-2023, n°3600/1.

2 C.C., 17 décembre 2009, n°198/2009.

3 Projet de loi précité, Texte adopté par la séance plénière du 22 février, *Doc.*, Ch., 2022-2023, n°3600/8.

4 UNHCR, *Etats des lieux de l'apatridie en Belgique - rapport succinct*, octobre 2012, <https://www.refworld.org/reference/countryrep/unhcr/2012/en/90411>.

5 C. jud., art. 572bis et 632bis.

6 UNHCR, *Document des bonnes pratiques - Action 6 : Instaurer une procédure de détermination de l'apatridie pour protéger les apatrides*, 11 juillet 2016, <https://www.refworld.org/policy/opguidance/unhcr/2016/en/111039>.

7 UNHCR, *Manuel sur la protection des apatrides d'après la Convention de 1954 sur le statut des apatrides* (ci-après, « Manuel du HCR »), 30 juin 2014, p.60, §150, <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2014/en/122573>.

8 Comme le rappelle le UNHCR dans son rapport *Mapping Statelessness in Belgium*, §319, cette situation est contraire à l'esprit de la Convention de 1954 qui impose d'offrir à l'apatriote reconnu une situation intermédiaire, au minimum, conférant certains droits en attente d'une solution durable (acquisition ou réquisition d'une nationalité).

9 Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 30 décembre 1980, art. 9bis.

10 Projet de loi précité, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 2022-2023, n°3600/1, p.5.

11 Convention relative au statut des apatrides, adoptée à New York le 28 septembre 1954, approuvée par la loi du 12 mai 1960, *M.B.*, 10 août 1960, p.117 et ss.

12 UNHCR, *Principes directeurs relatifs à l'apatridie n°3, Statut des apatrides au niveau national*, HCR/GS/12/03, 17 juillet 2012, §28, p.8, <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2012/fr/89068>.

13 UNHCR, *Manuel sur la protection des apatrides*, *op. cit.*, p.60, §147 : « Bien que la Convention de 1954 n'exige pas explicitement les États qu'ils accordent un droit de résidence à une personne ayant été reconnue comme apatriote, accorder une telle permission serait conforme au but et à l'objet du traité ».

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

et certains apatrides reconnus se trouvent dans une situation largement comparable et font pourtant l'objet de traitements différents¹⁵. En 2012, la Cour de cassation¹⁶ a souligné qu'il appartenait au juge de remédier à cette inconstitutionnalité législative en accordant un droit de séjour à certains apatrides tant que le législateur n'aurait pas résolu cet hiatus¹⁷. Pourtant, cette lacune reste en défaut d'être comblée par le législateur depuis lors et ce, malgré les rappels des plus hautes juridictions belges¹⁸.

Dans l'accord du gouvernement du 30 septembre 2020, les partenaires politiques se sont engagés à « dégager une solution pour le groupe très limité de personnes qui, contre leur gré, ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine, même volontairement, comme certains apatrides »¹⁹. Il faudra attendre le 29 septembre 2023 pour voir déposé à la Chambre des représentants le projet de loi « afin de combler la lacune identifiée par la Cour constitutionnelle en inscrivant une procédure d'admission au séjour pour apatridie »²⁰.

Malgré les recommandations de l'asbl NANSEN et du réseau *European Network on Statelessness* (ci-après, « l'ENS »)²¹, du HCR²² et du Conseil d'État (ci-après, le « CE »)²³ de modifier certaines dispositions en raison de leurs conséquences plus que probablement délétères sur les droits des apatrides, le texte de loi n'a, en substance, subi que de légères modifications. Il semble donc opportun de revenir brièvement sur le projet afin de souligner ses principaux défauts.

L'admission au séjour pour apatridie : quel droit de séjour²⁴?

Le projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 fixe les critères de recevabilité, les conditions de séjour et la procédure à suivre afin d'être admis au séjour pour apatridie en Belgique²⁵. Malgré l'intégration de dispositions avantageuses, telles l'obtention d'un titre de séjour limité de cinq ans²⁶, la possibilité d'introduire une demande de regroupement familial dans des conditions similaires au régime des réfugiés ou l'exemption du paiement d'une redevance²⁷, le texte de loi opère de nombreuses régressions: il limite l'accès au séjour des apatrides à de (trop nombreux) critères de recevabilité et de fond²⁸, propose des garanties procédurales insuffisantes et ajoute une procédure en parallèle de la procédure existante, au lieu de centraliser le régime des apatrides en une procédure unique.

15 C.C., 17 décembre 2009, n°198/2009, B.6.

16 Cass., 5 novembre 2012, R.G. n° S.12.0020.F ; Cass., 27 mai 2016, R.G. n° C130042F.

17 Cass., 27 mai 2016, R.G. n° C.13.0042F ; Cass., 27 juin 2016, R.G. n° S.15.0004.N/1. La Cour d'appel de Mons a d'ailleurs fait appel plusieurs fois à ce principe afin de confirmer l'existence d'un droit subjectif au séjour, comparable à celui des réfugiés ; Mons, (2e ch.), 30 avril 2019, R.G. n° 2017/863 ; Mons, (22e ch.), 15 mai 2018, R.G. n° 2018/2032.

18 C.C., 11 janvier 2012, n°1/2012, B.11; C.C., 22 février 2018, n°18/2018 ; Cass., 5 novembre 2012, R.G. n° S.12.0020.F ; Cass., 27 mai 2016, R.G. n° C130042F.

19 Accord de gouvernement du 30 septembre 2020, p. 96, https://www.belgium.be/sites/default/files/Accord_de_gouvernement_2020.pdf.

20 Projet de loi précité, exposé des motifs, Doc., Ch., 2022-2023, n°3600/1, p.4.

21 Avis conjoint du Réseau européen 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 concernant la demande d'admission au séjour pour apatridie, 6 décembre 2023, pp. 1-15, https://nansen-refugee.be/wp-content/uploads/2023/12/231205-Avis-conjoint-Apatridie-NANSEN-ENS_defi-1.pdf.

22 UNHCR, *Commentaires relatifs au 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*, 5 décembre 2023, pp. 1-11, <https://www.refworld.org/legal/natlegcomments/unhcr/2023/fr/147077?destination=search>.

23 Projet de loi précité, avis du Conseil d'État, Doc., Ch., 2022-2023, n°3600/1, pp.51-60.

24 Le présent édito a pour objectif de présenter les principales failles du projet de loi sur l'admission au séjour des apatrides, sans prétendre à l'exhaustivité. Celui-ci s'inspire en partie des travaux et de l'intervention organisée le 8 décembre 2023 par Julie Lejeune, NANSEN asbl, Valérie Klein, HCR Belgique et Patricia Cabral, *European Network on Statelessness*. <https://nansen-refugee.be/wp-content/uploads/2023/11/231208-Intervention-Programme.pdf>. Le projet de loi sur le séjour des apatrides fera l'objet d'une étude plus détaillée et approfondie par Julie Lejeune à paraître dans le prochain numéro de la Revue du droit des étrangers.

25 Projet de loi précité, avant-projet de loi, Doc., Ch., 2022-2023, n°3600/1, pp. 36 et ss., (art. 57/37 à 57/46 au Titre II, Chapitre IIter « Apatrides »).

26 Projet de loi précité, avant-projet de loi, Doc., Ch., 2022-2023, n°3600/1, p.39, art. 57/45.

27 Projet de loi précité, exposé des motifs, Doc., Ch., 2022-2023, n°3600/1, p. 13, (art. 2).

28 Projet de loi précité, Doc., Ch., 2022-2023, n°3600/1, pp. 63-66 (Art. 12 et 15 insérant les art. 57/37 et 57/40).

Champ d'application ratione materiae restreint

Dans la lignée de l'arrêt de la Cour constitutionnelle de 2009²⁹ et de l'accord de gouvernement de 2020³⁰, le projet de loi circonscrit le champ d'application personnel du nouveau régime en visant exclusivement l'apatride qui démontre « avoir perdu involontairement sa nationalité ou n'en avoir jamais possédé une »³¹ et qui « ne dispose pas de titre de séjour légal et durable dans un autre État »³². Au-delà de la difficulté d'apporter la preuve d'un fait négatif, on peut s'interroger sur la portée concrète du projet. Ces doutes sont renforcés par l'absence de représentation chiffrée exacte de la population apatride en Belgique. On ne sait en effet ni estimer avec exactitude le nombre d'apatrides présents en Belgique ni déterminer précisément les caractéristiques liées à leur situation de séjour, en raison des difficultés liées à la récolte et à l'accessibilité des données³³. On estime à seulement 20 par an le nombre d'apatrides reconnus se voyant octroyer un droit au long séjour en Belgique³⁴. Il est donc essentiel de se demander quel sort est réservé aux apatrides en séjour illégal en attente de la reconnaissance de leur qualité par les tribunaux, aux apatrides reconnus qui n'ont pas reçu de titre de séjour parce qu'ils ont reçu une décision de refus de l'Office, aux apatrides en court séjour, aux apatrides en attente d'une réponse de leur demande de protection internationale, etc³⁵.

Ajout d'une condition de recevabilité inédite

Le projet de loi prévoit qu'afin qu'une demande de séjour pour apatriodie soit prise en considération, l'apatride doit démontrer qu'il disposait soit d'un séjour légal antérieur de minimum trois mois, soit d'un séjour couvert par une demande de protection internationale³⁶. Au-delà d'ajouter à la loi une condition qui ne figure ni dans la jurisprudence belge, ni dans la Convention de New York de 1954, exiger des apatrides qu'ils aient séjourné de manière légale plus de trois mois en Belgique les place dans une position qui est aux antipodes des recommandations du HCR³⁷, les apatrides étant par définition des personnes privées des documents attestant de leur nationalité, nécessaires à l'obtention d'un titre de séjour dans un autre État³⁸. Dans le Manuel sur la protection des apatrides du HCR, il est en effet précisé qu'« aucune disposition de la Convention n'exige que les candidats à la détermination de l'apatriodie se trouvent légalement dans un État. Une telle exigence serait particulièrement inéquitable dans la mesure où l'absence de nationalité interdit précisément à de nombreux apatrides de posséder les documents qui sont nécessaires pour entrer ou résider légalement dans un État »³⁹.

A défaut de séjour légal antérieur de plus de trois mois en Belgique, le demandeur sera donc contraint d'introduire préalablement une demande de protection internationale⁴⁰. Malgré les recommandations du HCR⁴¹, de NANSEN et de l'ENS⁴² de retirer cette condition qui resserre encore plus le champ d'application du texte, le législateur persiste à chaque étape de l'élaboration de la loi. Le maintien de cette condition reflète la volonté du Gouvernement de soumettre les candidats apatrides au système Dublin⁴³. Ceci a pour conséquence de laisser à l'Office la prérogative de renvoyer les demandeurs dans un autre État membre sans avoir analysé leur demande d'apatriodie au préalable. Imposer aux apatrides des conditions qu'ils ne peuvent difficilement voire pas du tout remplir entrave ainsi le principe de sécurité juridique et participe à l'exclusion d'une protection dont ils ont pourtant besoin.

29 C.C. 17 décembre 2009, n°198/2009, B.7.

30 Accord de gouvernement du 30 septembre 2020 précité, p. 96.

31 Projet de loi précité, Doc., Ch., 2022-2023, n°3600/1, p.64 (art. 12 insérant un art. 57/37, 3°).

32 Projet de loi précité, Doc., Ch., 2022-2023, n°3600/1, p.64 (art. 12 insérant un art. 57/37, 3°).

33 Avis conjoint du Réseau européen sur l'apatriodie et de NANSEN sur le projet de loi précité, 6 décembre 2023, pp.5-6.

34 Projet de loi précité, exposé des motifs, Doc., Ch., 2022-2023, n°3600/6, p.6.

35 Avis conjoint précité du Réseau européen sur l'apatriodie et de NANSEN, 6 décembre 2023, pp.5-6.

36 Projet de loi précité, Doc., Ch., 2022-2023, n°3600/1, p. 65 (art. 15 insérant l'art. 57/40).

37 UNHCR, *Manuel sur la protection des apatrides* (...), op. cit., §69, p.30 ; European Network on Statelessness, *Statelessness determination and protection in Europe : good practice, challenges, and risks*, September 2021, https://www.statelessness.eu/sites/default/files/2021-09/ENS-Statelessness_determination_and_protection_in_Europe-Sep_2021.pdf.

38 UNHCR, *Manuel sur la protection des apatrides* (...), op. cit., §90, p.37.

39 UNHCR, *Manuel sur la protection des apatriades* (...), op. cit., §69, p.30.

40 Projet de loi précité, avis du Conseil d'État, Doc., Ch., 2022-2023, n°3600/1, p.59 (art. 15, 2).

41 UNHCR, *Commentaires relatifs au projet de loi* (...), op. cit., p.10.

42 Avis conjoint précité du Réseau européen sur l'apatriodie et de NANSEN, 6 décembre 2023, p.3.

43 Projet de loi précité, exposé des motifs, Doc., Ch., 2022-2023, n°3600/1, p.26.

Garanties procédurales insuffisantes et discriminatoires

La nouvelle procédure se déroule comme suit : l'étranger introduit sa « demande d'apatriodie » auprès de l'OE qui en examine la recevabilité puis, sauf si la demande n'est pas prise en considération, sollicite l'avis du CGRA pour vérifier si les conditions de séjour sont remplies⁴⁴. En cas de décision négative, le demandeur peut introduire un recours en annulation auprès du Conseil du contentieux des étrangers (ci-après, « CCE »)⁴⁵. Hélas la procédure offre des garanties procédurales insuffisantes, ce qui avive le pouvoir discrétionnaire de l'Office des étrangers et accentue les différences de traitement entre apatrides et réfugiés⁴⁶.

Pour commencer, la procédure est exclusivement écrite. Aucune exigence d'entretien oral précédant une potentielle décision de refus n'est consacrée⁴⁷. L'exercice du droit d'être entendu est une simple prérogative de l'Office mais ne constitue pas une obligation dans son chef. Pourtant, déjà dans l'avis rendu le 4 mars 2019 à la Commission de l'Intérieur sur la proposition de loi organisant un droit de séjour pour apatriodie, Myria avait souligné l'importance d'intégrer un entretien obligatoire en cas de refus de séjour pour apatriodie afin de garantir le droit d'être entendu, principe général de droit largement reconnu⁴⁸. Cette nécessité avait aussi été vivement recommandée par le HCR dans le Manuel sur l'apatriodie en 2014⁴⁹. Comme le rappelle le Conseil d'État, l'absence de consécration du droit d'être entendu dans le cadre de la procédure pour apatriodie comparable à celle prévue en matière d'asile constitue une différence de traitement non justifiée, les apatrides reconnus se trouvant dans une situation similaire à celle des réfugiés⁵⁰.

Ensuite, le fait que le projet de loi ait été façonné autour du pouvoir discrétionnaire de l'Office se remarque dans tout le système de preuve. En effet, la charge de la preuve est totalement déséquilibrée : le législateur considère qu'« il appartient à l'étranger, et non au CGRA, de fournir tous les éléments nécessaires à sa demande. Toutefois, des éléments généraux, (...) peuvent (nous soulignons) être introduits par le CGRA pour compléter les éléments introduits par le demandeur »⁵¹. Les apatrides rencontrent des difficultés disproportionnées en matière de preuve : d'une part ils supportent la charge de la preuve seuls, d'autre part ils doivent démontrer des faits négatifs⁵² et ce, via des preuves documentaires. Ainsi, le texte de loi requiert que l'absence de nationalité ou de lien avec un autre État soit attestée par des documents, alors que les apatrides éprouvent par essence des difficultés liées à l'obtention de documents⁵³. Dès lors, en plus de faire peser la charge de la preuve quasi intégralement sur l'étranger, le niveau de preuve exigé ne tient pas compte des difficultés rencontrées par l'apatriode, alors que le HCR recommande qu'il soit tenu compte de tous les moyens de preuve, oraux et écrits⁵⁴.

De plus, le projet de loi précise que la demande ne sera pas prise en considération si « l'étranger ne remplit manifestement (nous soulignons) pas les conditions de l'article 57/37 »⁵⁵. Le choix sémantique du « manifestement » atteste une nouvelle fois de l'étendue du pouvoir d'appréciation octroyé à l'Office dans ses décisions.

Cette latitude se traduit également au niveau des délais auxquels sont soumis le CGRA et l'Office. En effet, le CGRA « transmet son avis motivé au ministre (...) au plus tard dans les trois mois qui suivent la demande.

44 Projet de loi précité, *Doc.*, Ch., 2022-2023, n°3600/1, p. 66 (art. 16 insérant l'art. 57/41, §1^{er}).

45 Projet de loi précité, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 2022-2023, n°3600/1, p.12 (2.4).

46 Projet de loi précité, avis du Conseil d'État, *Doc.*, Ch., 2022-2023, n°3600/1, pp. 57-58.

47 Projet de loi précité, avis du Conseil d'État, *Doc.*, Ch., 2022-2023, n°3600/1, p.67 (art. 18 insérant l'article 57/43, §1^{er} : « Le ministre ou son délégué ou le CGRA, peut, à tout moment de la procédure, entendre l'étranger ou lui demander qu'il fournisse des renseignements supplémentaires »).

48 Avis de Myria à la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et la Fonction publique sur la 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 concernant la demande d'admission au séjour pour apatriodie, 4 mars 2019, p.6, https://www.myria.be/files/avis_FR_Myria_apatriodie.pdf.

49 UNHCR, *Manuel sur la protection des apatrides* (...), *op. cit.*, §73, p.32.

50 Projet de loi précité, avis du Conseil d'État, *Doc.*, Ch., 2022-2023, n°3600/1, pp.57-58.

51 Projet de loi précité, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 2022-2023, n°3600/1, pp.27-28 (art. 16 insérant l'art. 57/41).

52 Comme repris à l'art. 13 de l'exposé des motifs en matière de charge de la preuve, la preuve négative consiste entre autres à prouver que le demandeur n'a pas de nationalité, qui l'a involontairement perdue, qu'il ne peut pas acquérir ou recouvrer sa nationalité dans un autre État, et qu'il ne peut pas acquérir un titre de séjour durable et légal dans un autre État avec lequel il aurait des liens.

53 UNHCR, *Document des bonnes pratiques* (...), *op. cit.*, p.15.

54 UNHCR, *Manuel sur la protection des apatrides* (...), *op. cit.*, pp.37-39, §§91-94.

55 Projet de loi précité, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 2022-2023, n°3600/1, pp.22-23 (art. 13 insérant l'art. 57/39).

Le ministre prend une décision sur la demande au plus tard dans les trois mois à compter de la réception de l'avis »⁵⁶. Les deux administrations sont soumises à un simple délai d'ordre de trois mois, ce qui signifie que « cela n'aura aucune conséquence sur l'octroi ou non d'une admission au séjour »⁵⁷, ce qui étend à nouveau le pouvoir discrétionnaire dont elles disposent.

Enfin, il est regrettable d'observer que le législateur n'a envisagé qu'un recours en annulation sans effet suspensif contre une décision de refus de séjour pour les apatrides, alors que les demandeurs d'asile déboutés de leur demande disposent d'un recours en plein contentieux⁵⁸ et que le HCR avait préconisé la mise en place d'un recours en plein contentieux, afin de garantir l'existence d'un recours effectif en cas de décision négative⁵⁹. Ce manquement est par ailleurs considéré comme discriminatoire par le Conseil d'État vu la similarité des positions des demandeurs d'asile et des demandeurs d'apatriodie⁶⁰.

En somme, le législateur octroie une marge d'appréciation trop étendue aux instances administratives, et manque l'occasion d'inscrire dans la loi des garanties procédurales solides et comparables à celles dont bénéficient les demandeurs d'asile.

Ajout d'une procédure administrative en parallèle de la procédure actuelle

Le législateur belge a fait le choix d'ajouter une procédure administrative distincte de la procédure existante, ce qui crée une juxtaposition de deux procédures et amène les critiques suivantes⁶¹: d'abord, cette nouvelle procédure octroie la compétence judiciaire de déterminer la qualité d'apatriode à une instance administrative. Ensuite, l'articulation des deux procédures suscite la question de l'autorité de la chose jugée des décisions judiciaires et d'un glissement de compétence du giron judiciaire vers l'autorité administrative. Enfin, l'articulation des deux procédures complexifie le régime des apatrides et provoque la confusion, ce qui renforce le manque d'accessibilité à une procédure effective et augmente l'insécurité juridique dans le chef des apatrides.

Le projet de loi crée, dans le cadre de la procédure d'admission au séjour pour apatriodie, une procédure sous-jacente de reconnaissance du statut d'apatriode en parallèle de la procédure existante devant les tribunaux de la famille⁶². Ainsi, en plus de décider de la délivrance ou non d'un titre de séjour, l'Office et CGRA sont compétents pour reconnaître la qualité d'apatriode au demandeur⁶³. De ce fait, le législateur attribue la compétence de déterminer la qualité d'apatriode à l'autorité administrative, ce qui, en plus de dépasser les compétences de l'autorité administrative, vide le Tribunal de la famille de sa compétence. En effet, l'apatriodie est liée à la nationalité, élément relatif à l'état des personnes, et relève donc de l'autorité judiciaire⁶⁴. Le CGRA est tout au plus compétent pour délivrer des actes d'état civil aux apatrides reconnus⁶⁵. Pourtant, dans le rapport publié à la suite de la réunion en deuxième lecture du 30 janvier 2024, la secrétaire d'État Nicole de Moor déclare « que le CGRA a l'expertise nécessaire pour déterminer la qualité d'un apatriode ou non »⁶⁶ afin de confirmer sciemment l'octroi de la compétence de reconnaissance du statut d'apatriode aux instances d'asile.

De plus, l'avant-projet de loi prévoyait la possibilité pour l'autorité administrative de réexaminer la qualité d'apatriode au sens de l'article 1er de la Convention de New York et le cas échéant, de refuser d'admettre au séjour pour

56 Projet de loi précité, Doc., Ch., 2022-2023, n°3600/1, p.66 (art. 16 insérant l'art. 57/41, §1^{er}).

57 Projet de loi précité, exposé des motifs, Doc., Ch., 2022-2023, n°3600/1, p. 28 (art. 16 insérant l'art. 57/41).

58 Projet de loi précité, avis du Conseil d'État, Doc., Ch., 2022-2023, n°3600/1, p. 57.

59 UNHCR, *Commentaires relatifs au projet de loi (...), op. cit.*, p. 8 (point 30).

60 Projet de loi précité, avis du Conseil d'État, Doc., Ch., 2022-2023, n°3600/1, p. 57.

61 Avis conjoint précité du Réseau européen sur l'apatriodie et de NANSEN, 6 décembre 2023.

62 Pour rappel, la procédure actuelle est scindée entre l'ordre judiciaire et administratif : l'étranger se rend au Tribunal de la famille afin de se voir reconnaître la qualité d'apatriode et ensuite, introduit une demande d'autorisation de séjour pour circonstances exceptionnelles auprès de l'OE ; UNHCR, *Commentaires relatifs au 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 apatriodie*, 5 décembre 2023, point 19, p.5.

63 Projet de loi précité, Doc., Ch., 2022-2023, n°3600/1, p.66 (art. 16 insérant l'art. 57/41, §1^{er}).

64 C. jud., art. 572bis.

65 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 apatriodie, *M.B.*, 31 décembre 1980, art. 57/6, 8°.

66 Projet de loi précité, rapport de la deuxième lecture, Doc., Ch., 2022-2023, n°3600/6, p. 6.

67 Projet de loi précité, exposé des motifs, Doc., Ch., 2022-2023, n°3600/1, pp.12-13, (2.4.).

apatriodie un étranger nonobstant l'existence d'une décision contraire du Tribunal de la famille⁶⁷. A la suite de l'avis du Conseil d'État qui dénonçait le non-respect du principe d'autorité de la chose jugée des décisions judiciaires⁶⁸, le législateur a rectifié l'article 57/41, §1^{er} fixant la compétence de l'Office et du CGRA, de telle sorte que l'autorité de la chose jugée des décisions du Tribunal de la famille octroyant le statut d'apatriodie soit respectée par le CGRA⁶⁹.

Toutefois, le législateur réserve à l'autorité administrative le dernier mot quant à l'octroi d'un séjour : en effet, la détention d'une décision judiciaire octroyant la qualité d'apatriodie ne dispense pas de démontrer les quatre autres conditions de fond⁷⁰. Dès lors, même en possession d'une décision positive, la demande d'apatriodie pourra être déclarée irrecevable par l'administration. Qui plus est, face à cet obstacle, le demandeur ne pourra se retourner vers la procédure subsidiaire de régularisation, les éléments cités à l'appui de la demande d'apatriodie ne pouvant être invoqués à nouveau dans une demande 9bis⁷¹. Le demandeur se retrouve alors coincé.

Derrière les arguments du législateur d'éviter les coûts engendrés et le temps consacré par la procédure devant le Tribunal de la famille et alors qu'il assurait que la compétence du Tribunal de la famille resterait intacte⁷², le législateur semble orienter le candidat apatriode vers la nouvelle procédure « 2 en 1 », qui piétine la compétence du tribunal judiciaire et entrave la séparation des pouvoirs. Le projet dissimule ainsi un glissement du giron judiciaire vers l'ordre administratif, afin que les instances d'asile aient la mainmise⁷³ sur le sort des apatriodes en Belgique.

Enfin, alors que le HCR suggère aux États d'organiser les procédures de détermination et d'admission au séjour pour apatriodie en une procédure centralisée⁷⁴, la confusion liée à la complexité de l'articulation des deux procédures parallèles risque de multiplier les décisions contradictoires, susceptibles de nuire à l'efficacité et l'accessibilité de la procédure et par conséquent renforcer l'insécurité juridique des personnes apatriodes⁷⁵.

Conclusion

Si l'intention initiale des autorités belges d'inscrire dans la loi un droit de séjour pour les apatriodes était honorable, le projet de loi pour apatriodie laisse le monde associatif et académique perplexe : le texte a certes subi quelques révisions, mais il laisse la plupart des recommandations des spécialistes inappliquées. Une brève lecture du texte mène en effet au constat que le nouveau régime ne comporte qu'une amélioration timide de la situation pour une infime partie de la population apatriode. En réalité, ce nouveau système alambiqué contient d'importantes régressions et risque surtout d'affaiblir de manière notable la protection des apatriodes en Belgique. A l'approche des élections, le rapport de la deuxième lecture de la Chambre du 30 janvier trahit les craintes des politiques de créer « un appel d'air » des apatriodes en Belgique, notamment au regard de la situation sécuritaire en Palestine depuis le 7 octobre dernier. Ce projet s'inscrit dans un paysage politique complexe et partagé, et mérite d'être suivi de près. Affaire à suivre...

Aude Kuzniak, Juriste ADDE a.s.b.l.

68 Projet de loi précité, avis du Conseil d'État, *Doc.*, Ch., 2022-2023, n°3600/1, pp. 53-55.

69 Projet de loi précité, *Doc.*, Ch., 2022-2023, n°3600/1, p.66 (art. 16 insérant un art. 57/41, §1^{er} : « En ce qui concerne la condition prévue à l'article 57/37, 1^o, le CGRA est lié, le cas échéant, par une décision définitive antérieure rendue dans le cadre de l'article 572bis, 1^o du Code judiciaire »).

70 Projet de loi précité, *Doc.*, Ch., 2022-2023, n°3600/1, pp.63-64 (art. 12 insérant un art. 57/37, 1^o à 5^o).

71 Projet de loi précité, *Doc.*, Ch., 2022-2023, n°3600/1, p. 61 (art. 4 insérant un art. 9bis, §2, 5^o).

72 Projet de loi précité, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 2022-2023, n°3600/1, p.12.

73 La Secrétaire d'État déclare que « la procédure d'apatriodie est dès lors subsidiaire à la procédure de protection internationale et permet d'éviter les flux secondaires en direction de la Belgique » (projet de loi précité, rapport de la deuxième lecture, *Doc.*, Ch., 2022-2023, n°3600/6, p. 6).

74 UNHCR, *Manuel sur la protection des apatriodes (...)*, *op. cit.*, §63, p. 29.

75 UNHCR, *Commentaires relatifs au projet de loi*, *op. cit.*, p.5 (point 19).