



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)

4 mars 2019

1. Myria remercie la Commission pour l'avis sollicité et se réjouit qu'une proposition de loi en vue de régler le droit de séjour des apatrides soit mise à l'agenda. En tant qu'institution fédérale indépendante ayant notamment pour mandat de veiller aux droits fondamentaux des étrangers, Myria plaide depuis longtemps pour qu'un statut de séjour soit mis en place pour les apatrides¹. En 2012, Myria a contribué à la publication du Haut-Commissariat aux réfugiés des Nations unies (HCR), *Mapping statelessness in Belgium*². Myria a pu prendre connaissance de la teneur de l'avis du HCR concernant la proposition de loi en discussion. Myria y souscrit entièrement et soutient toutes les recommandations qui sont formulées par le HCR.
2. Myria note que la présente proposition comble une lacune inconstitutionnelle constatée par la Cour constitutionnelle depuis 2009³ et la Cour de cassation⁴. L'adoption d'un statut de séjour pour les apatrides est nécessaire et urgent.
3. Dans le présent avis, Myria souhaite apporter aux membres de la Commission un éclairage sur le phénomène de l'apatridie en chiffres (I), attirer l'attention sur le droit à la vie familiale (II) et les garanties procédurales liées au statut de séjour des apatrides (III).
4. Myria se tient à la disposition de la Commission pour une éventuelle audition et de tous les acteurs concernés pour la poursuite du dialogue concernant l'adoption et la mise en œuvre du statut de séjour des apatrides.

¹ Voir notamment, Rapport annuel migration 2007, p. 115 ; Rapport annuel migration 2012, pp. 73-76 ; Rapport annuel migration 2011, p. 64, 193.

² UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Mapping Statelessness in Belgium*, octobre 2012, disponible sur: <https://www.refworld.org/docid/5100f4b22.htm>

³ Cour constitutionnelle n° 198/2009, 17 décembre 2009 ; Cour constitutionnelle n° 1/2012, 11 janvier 2012.

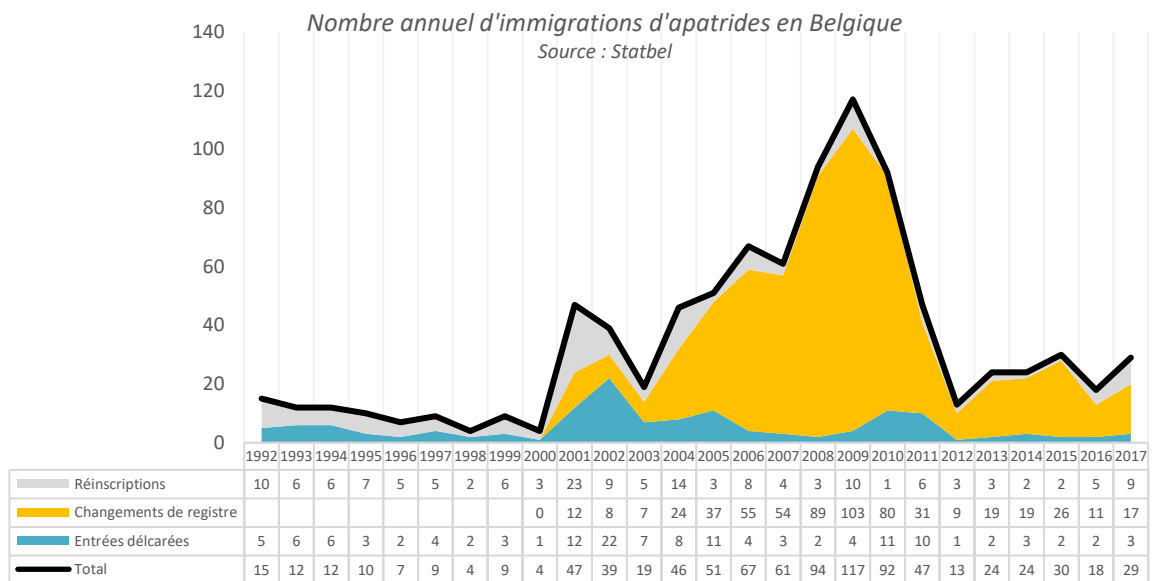
⁴ Cass., 27 mai 2016, n° C.13.0042.F.

I. Le phénomène de l'apatridie en Belgique en chiffres

5. Les chiffres présentés ici proviennent du Registre national. Les deux instances nationales qui les publient les appréhendent au travers d'indicateurs différents, ce qui explique les légères différences observées :

- Les données sur les flux d'immigrations sont livrées par **Statistics Belgium** (Statbel), qui dépend du SPF Economie (a).
- Les données relatives à la délivrance des titres de séjour sont publiées par l'**Office des étrangers** (OE), qui dépend du SPF Intérieur. Cette source est utilisée ici pour présenter les chiffres en termes de 'stocks' (b-c-d).

a. Les flux d'immigration des apatrides en Belgique



Définitions

Au niveau belge, les statistiques sur les immigrations sont calculées comme la somme de trois composantes (méthodologie Statbel) : **immigrations déclarées + réinscription de radiés d'office + changements de registre**

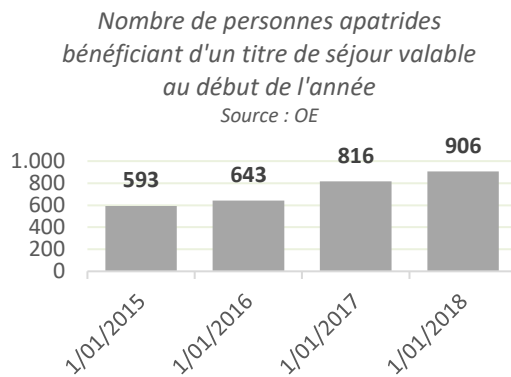
- Les *immigrations déclarées* sont toutes les entrées de plus de trois mois sur le territoire, déclarées par les individus au cours de l'année étudiée.
- Les *réinscriptions de radiés d'office* sont les personnes qui ont été indûment radiées du registre (parce que leur absence avait été constatée par exemple), et qui y sont réinscrites.
- Les *changements de registre* concernent les personnes qui passent du Registre d'attente à un autre registre, parce qu'elles ont été reconnues réfugiés ou autorisées au séjour sur une autre base.

Au cours de ces vingt dernières années, quelques dizaines d'apatrides ont été enregistrés chaque année dans les flux d'immigration. Entre 2008 et 2010, on observe un pic, ce chiffre atteignant annuellement entre 92 et 117 enregistrements pour chacune de ces années-là. La principale composante ces années-là est les changements de registre (voir définitions, supra). Il s'agit donc essentiellement des personnes reconnues réfugiées ou bénéficiant d'une autre forme de protection internationale ou des personnes autorisées au séjour suite à une régularisation humanitaire. Cela coïncide avec la campagne de régularisation de 2009. Notons que dans le cadre des changements de

registre, il est fort probable que ces personnes ne soient pas arrivées sur le territoire belge au cours des années durant lesquelles elles ont été enregistrées, mais avant cela, leur procédure d'accès à un titre de séjour ayant pu prendre plusieurs années. Le pic que dessine cette courbe est donc davantage le reflet des pratiques politiques (campagne de régularisation) et administratives (enregistrement au Registre national) que celui des flux d'entrées « en temps réel » sur le territoire belge.

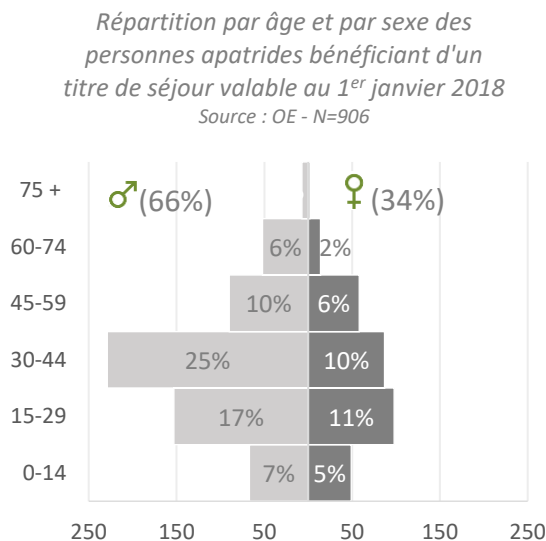
Récemment, le nombre annuel de personnes apatrides enregistrées dans les flux d'immigration se situe entre 10 et 30 chaque année entre 2012 et 2017. Ces personnes sont toujours enregistrées principalement via les changements de registre (plus de 60%).

b. Présence des apatrides en Belgique (stocks)



Le nombre d'apatrides est en augmentation depuis 2015. Entre le 1^{er} janvier 2015 et le 1^{er} janvier 2018, leur nombre est passé de 593 à 906 personnes (soit +53%). En plus des personnes apatrides présents dans les flux (supra a.), s'y rajoutent les personnes qui étaient déjà autorisées à séjourner sur des bases diverses (infra d.), parfois depuis plusieurs années, au moment où leur qualité d'apatride a été transcrite dans les registres.

c. Caractéristiques démographiques de la population apatride en 2018

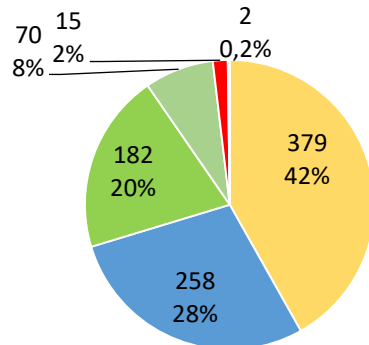


- Au 1^{er} janvier 2018, deux tiers de la population apatride en Belgique étaient des hommes. En chiffres absolus, on comptait 598 hommes apatrides pour 308 femmes apatrides.
- On observe une proportion importante des hommes âgés entre 30 et 44 ans (25%), ainsi que dans la tranche d'âge 15-29 ans (17%).

d. Motifs des titres de séjour délivrés aux personnes apatrides en 2018

*Motifs de séjour des personnes apatrides bénéficiant
d'un titre de séjour valable au 1^{er} janvier 2018*

Source : OE – N=906



- Autres (en majorité pour des raisons humanitaires)
- Raisons familiales
- Statut de réfugié
- Octroi de la protection subsidiaire
- Raisons liées à des activités rémunérées
- Raisons liées à l'éducation

- 28% des titres de séjour des apatrides séjournant légalement au 1^{er} janvier 2018 ont été délivrés pour des **motifs liés à la famille** et 28% également pour des raisons de **protection internationale** (20% dans le cadre du statut de réfugié, 8% pour des bénéficiaires de la protection subsidiaire).
- La catégorie « autres » (42%) regroupe ici essentiellement des personnes bénéficiant d'un premier titre pour des raisons humanitaires, principalement dans le cadre d'une régularisation humanitaire.
- Enfin, les raisons professionnelles concernent 15 personnes et les raisons liées aux études concernent 2 personnes sur les 906 apatrides.

II. Harmoniser les conditions du regroupement familial avec les bénéficiaires de protection internationale

6. Myria se réjouit de la volonté de permettre aux apatrides autorisés au séjour de bénéficier de conditions favorables pour le regroupement familial pendant une année, comme les bénéficiaires de la protection internationale. Le droit à la vie familiale doit être garanti sans discrimination⁵ et cette harmonisation contribue à éviter, à ce niveau, une discrimination similaire à celles constatées par la Cour constitutionnelle en matière de séjour et d'allocations familiales entre apatrides et réfugiés reconnus.

Toutefois, le texte de l'article 2 en projet fait courir le délai d'un an à partir de « la décision du tribunal belge reconnaissant l'apatridie ». Or, le droit au regroupement familial n'existe qu'à partir du moment où le regroupant apatride dispose d'un titre de séjour. Vu que, selon l'article 61/32 en projet, l'Office des étrangers (OE) dispose d'un délai de 6 mois pour prendre une décision, faire courir le délai à partir de la décision du tribunal raccourcit potentiellement ce délai d'un an de moitié. En outre, Myria constate qu'en pratique, dans certaines communes, un délai de plusieurs semaines voire mois peut s'écouler entre le moment où l'OE prend une décision d'octroi d'un séjour, et le moment où la personne est mise en possession de son titre de séjour. La copie de ce titre de séjour est exigée pour l'introduction d'une demande de regroupement familial.

Pour éviter d'enlever tout effet utile à cette disposition, le délai d'un an ne devrait commencer à courir qu'au moment où la personne bénéficie réellement de son droit au regroupement familial, donc au moment où la décision de l'OE constatant son admission au séjour lui est notifiée.

Pour cette raison, Myria suggère de modifier l'article 2§2 de la proposition comme suit : « *ou octroyant la protection subsidiaire à l'étranger rejoint **ou la notification de la décision du ministre ou de son délégué constatant l'admission au séjour en qualité d'apatride*** »

⁵ Notamment sur base des art. 10 et 11 de la Constitution et des art. 8 (droit à la vie privée et familiale) et 14 (interdiction de la discrimination) de la CEDH.

III. Garantir le droit d'être entendu avant tout refus de séjour en qualité d'apatride

7. Myria note que la proposition de loi permet à l'OE de refuser un séjour notamment « si l'apatride reconnu est titulaire d'un titre de séjour légal et illimité dans un autre État dans lequel il a des attaches durables » (art. 61/32 §3 en projet) et d'exclure l'apatride du séjour lorsque « il constitue un danger pour la société ou lorsqu'il existe des motifs raisonnables de le considérer comme un danger pour la sécurité nationale » (art. 61/32 § 4 en projet).
8. Myria considère que, lorsque l'OE envisage un refus ou une exclusion du séjour, l'apatride reconnu doit obligatoirement pouvoir bénéficier d'un entretien. Il s'agit d'une application du droit d'être entendu avant toute décision potentiellement préjudiciable, principe général de droit largement reconnu⁶. Cet entretien doit permettre à l'apatride de s'expliquer sur les éléments potentiellement invoqués par l'OE et de fournir toute information ou document concernant sa situation. Il permettrait aussi à l'OE de dissiper toute ambiguïté sur certains éléments du dossier et de prendre une décision en pleine connaissance de cause⁷. En ce sens, une interview est bénéfique tant pour l'apatride que pour l'administration. Il convient également de garantir la présence d'un avocat, et d'un interprète si nécessaire. Les modalités de l'entretien peuvent être réglée par arrêté royal.

Myria recommande d'insérer une disposition garantissant à l'apatride le droit à une interview, dans un langage qu'il comprend, avec le droit d'être assisté gratuitement par un interprète et par un avocat. Ceci pourrait prendre la forme d'un § 6 à insérer à l'article 61/32 en projet qui pourrait s'inspirer de la rédaction suivante :

« § 6. Le ministre ou son délégué convoque au moins une fois l'apatride à un entretien personnel relatif à sa demande de séjour.

L'apatride bénéficie de l'assistance gratuite d'un interprète et de l'assistance d'un avocat lors de l'entretien.

Le Roi détermine les conditions dans lesquelles se déroule l'entretien personnel.

L'entretien personnel n'a pas lieu lorsque :

1° sur la base des éléments disponibles, le ministre ou son délégué peut prendre une décision positive quant au droit de séjour de l'apatride;

2° le ministre ou son délégué estime que le demandeur ne peut être entendu personnellement en raison de circonstances permanentes dont il n'a pas la maîtrise. En cas de doute, le ministre ou son délégué consulte un praticien professionnel des soins de santé compétent afin de vérifier si l'état qui ne permet pas au demandeur d'être entendu a un caractère provisoire ou permanent.

Si aucun entretien personnel n'a lieu pour la raison déterminée dans l'alinéa 4, 2°, des efforts raisonnables sont fournis pour donner au demandeur l'opportunité de fournir les informations nécessaires concernant sa demande.

Le fait qu'aucun entretien personnel n'a eu lieu conformément à l'alinéa 4, 2°, n'a pas d'influence négative sur la décision du ministre ou son délégué;

Le fait qu'aucun entretien personnel n'a eu lieu n'empêche pas le ministre ou son délégué de prendre une décision sur la demande de séjour de l'apatride ».

⁶ Notamment par le Conseil d'Etat (CE n° 241 083, 22 mars 2018).

⁷ Sur la nécessité d'une interview dans le cadre des procédures de détermination du statut d'apatride, Voir UNHCR, *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 30 juin 2014, § 73.