

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 2012-2013

---

24 AVRIL 2013

---

## Proposition de résolution visant à résoudre le problème de l'apatridie et à protéger les apatrides

(Déposée par M. Philippe Mahoux)

---

### DÉVELOPPEMENTS

---

On peut généralement dire que, préalablement à la Seconde Guerre mondiale, il était fait peu de distinction entre les apatrides et les réfugiés.

Si certains textes de la Société des Nations, comme la Convention de 1930 concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité, montrent un intérêt pour la question de la nationalité, il faudra attendre les déplacements massifs de population et les réaménagements politiques et territoriaux conséquents à la guerre de 1940 pour que le problème des réfugiés devienne fondamental.

Abordé lors des discussions intervenues à ce sujet en 1950 au sein d'un Comité spécial des Nations unies, il fut décidé de séparer la question — considérée comme extrêmement urgente — des réfugiés de celle des apatrides.

Un projet de convention relatif aux réfugiés fut donc rédigé, auquel fut adjoint un protocole additionnel permettant aux États d'étendre l'application de la convention relative aux réfugiés, *mutatis mutandis*, aux apatrides.

Cependant, lors du vote en 1951, seule la Convention relative au statut des réfugiés fut adoptée, le projet de protocole étant renvoyé aux organes compétents de l'Organisation des Nations unies pour un examen plus approfondi.

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 2012-2013

---

24 APRIL 2013

---

## Voorstel van resolutie teneinde het probleem van de staatloosheid en de bescherming van de staatlozen op te lossen

(Ingediend door de heer Philippe Mahoux)

---

### TOELICHTING

---

Vóór de Tweede Wereldoorlog werd over het algemeen weinig onderscheid gemaakt tussen staatlozen en vluchtelingen.

In sommige teksten van de Volkenbond, zoals het Verdrag (van Den Haag) van (12 april) 1930 nopens zekere vragen betreffende de wetsconflicten inzake de nationaliteit, werd wel aandacht besteed aan het vraagstuk van de nationaliteit, maar het is pas sinds de massale volksverhuizingen en de politieke en territoriale reorganisaties als gevolg van de oorlog van 1940 dat het probleem van de vluchtelingen op de voorgrond treedt.

Tijdens de besprekingen die daarover in 1950 werden gevoerd in een adhoc Comité van de VN werd beslist het — als uiterst dringend beschouwd — probleem van de vluchtelingen los te koppelen van dat van de staatlozen.

Er werd dan ook een ontwerpverdrag betreffende de status van de vluchtelingen opgesteld, waaraan een aanvullend protocol werd toegevoegd dat Staten de mogelijkheid hebben de toepassing van het verdrag betreffende de vluchtelingen, *mutatis mutandis*, uit te breiden tot de staatlozen.

Bij de stemming in 1951 werd echter alleen het Verdrag betreffende de status van de vluchtelingen aangenomen, terwijl het ontwerp van protocol naar de bevoegde instanties van de VN werd teruggezonden voor nader onderzoek.

Il a alors fallu attendre 1954 pour qu'une conférence des Nations unies soit convoquée à New York et adopte la Convention relative au statut des apatrides, une convention autonome ayant été préférée au protocole initialement proposé par le Comité spécial en 1950.

Mais il convient de rappeler que les objectifs de la Convention de 1954 étaient relativement limités, à savoir, premièrement, définir une catégorie d'apatrides et, deuxièmement, régler et améliorer leur statut et leur assurer l'exercice le plus large possible des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le texte ne visait pas la réduction des cas d'apatridie et leur élimination, lesquelles supposaient une coopération internationale plus poussée ainsi que la coordination et l'harmonisation des législations nationales.

Tel devait être l'objectif de la Commission du droit international et de ses travaux qui allaient aboutir à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie.

Pendant des décennies, ces deux conventions ont suscité relativement peu de ratifications ou d'adhésions. Ainsi, si la Convention de 1954, approuvée par la loi du 12 mai 1960, a été ratifiée par la Belgique, il n'en a pas été de même pour celle de 1961.

En 2011, afin de marquer le cinquantième anniversaire de la Convention de 1961, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés a lancé une grande campagne pour promouvoir l'adhésion aux deux traités sur l'apatridie.

C'est dans ce cadre que la Belgique a inscrit, dans l'accord de gouvernement de décembre 2011 :

«Le gouvernement mettra en place une procédure de reconnaissance du statut d'apatride via le Commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides. La reconnaissance du statut d'apatride aura en principe pour conséquence la délivrance d'un titre de séjour (temporaire). La Belgique ratifiera la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie.»

Une étude, réalisée sous la supervision du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et avec la collaboration du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, a été présentée au Parlement fédéral en février 2013.

Intitulée «*Mapping statelessness in Belgium*», elle dresse un tableau complet de la question en visant tout aussi bien les aspects quantitatifs et juridiques que l'expérience humaine, exposée au travers de multiples entretiens avec les acteurs concernés : apatrides ou

Pas in 1954 werd een VN-conferentie samengeroepen in New York, waar het Verdrag betreffende de status van de staatlozen werd aangenomen, omdat de voorkeur gegeven werd aan een afzonderlijk verdrag in de plaats van het protocol dat in 1950 door het *ad hoc* Comité werd voorgesteld.

De doelstellingen van het Verdrag van 1954 waren echter vrij beperkt: in de eerste plaats het definiëren van een categorie van staatlozen en, in de tweede plaats, het regelen en verbeteren van hun status en hun de garantie geven van de meest ruime uitoefening van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

De tekst had niet tot doel om staatloosheid te beperken of weg te werken. Daarvoor was een meer doorgedreven internationale samenwerking vereist, alsook voor de coördinatie en harmonisatie van de nationale wetgevingen.

Dat werd de doelstelling van de Commissie voor internationaal recht waarvan de werkzaamheden resulteerden in het Verdrag van de Verenigde Naties van 1961 tot voorkoming van de statenloosheid.

Gedurende decennia konden de beide verdragen op vrij weinig ratificaties of toetredingen rekenen. Zo werd het Verdrag van 1954, goedgekeurd door de wet van 12 mei 1960, door België geratificeerd, maar niet dat van 1961.

Naar aanleiding van de vijftigste verjaardag van het Verdrag van 1961, in 2011, heeft het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen een grootse campagne opgezet om de toetreding tot de twee verdragen betreffende de staatloosheid aan te moedigen.

In dat kader werd in het Belgische regeerakkoord van december 2011 de volgende bepaling opgenomen :

«De regering zal eveneens een procedure instellen voor de erkenning van de status van staatloze via het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen. De erkenning van de status van staatloze zal in principe tot gevolg hebben dat een (tijdelijke) verblijfsvergunning wordt afgegeven. België zal het Verdrag van 1961 tot beperking van staatloosheid ratificeren.»

In februari 2013 werd in het federale Parlement een studie voorgesteld, gerealiseerd onder het toezicht van het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen, met de samenwerking van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

Onder de titel «*Mapping statelessness in Belgium*», schetst ze een totaalbeeld van het probleem, met aandacht voor de kwantitatieve en juridische aspecten, alsook de menselijke ervaring, weergegeven in de talrijke gesprekken met de betrokken actoren : staat-

demandeurs de ce statut, ministères, Office des étrangers, CGRA, parquets du procureur du Roi, avocats, ONG, officiers d'état civil, ...

Hanna Arendt écrivait :

« Etre déchu de sa citoyenneté, c'est être privé de son appartenance au monde; c'est comme revenir à l'état sauvage, à l'état d'homme des cavernes ... Un homme réduit à cette seule condition d'homme perd jusqu'aux qualités qui permettent aux autres de le reconnaître comme un des leurs ... il peut vivre et mourir sans laisser de trace, sans apporter la moindre contribution au monde commun (1). »

La lecture du rapport réalisé sous l'égide du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés se fait l'écho de cette citation, en mettant en évidence la solitude et l'infinie détresse de ceux qui arrivent en Belgique, dépourvus de nationalité.

Les personnes interrogées par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés dans le cadre de l'étude précitée expliquent que cette absence de nationalité trouve souvent sa source dans des discriminations, des marginalisations, des arrestations, interrogatoires ou tortures subis dans le pays qu'elles ont quitté.

Déjà éprouvées par ces expériences, elles ignorent régulièrement qu'elles peuvent déposer une demande de reconnaissance de la qualité d'apatride devant un tribunal de première instance et se perdent, partant, dans des méandres procéduraux et des déboires administratifs.

D'autres difficultés se posent, qui aggravent encore leur situation, telles que la longueur des délais des procédures, l'impossibilité d'obtenir les documents nécessaires auprès des autorités de leur ancien pays ou encore la méconnaissance des réalités géopolitiques dans l'appréciation de leur qualité d'apatride.

Enfin, il faut souligner que les apatrides séjournent souvent illégalement sur le territoire belge, sans travail, sans possibilité de voir leur famille et qu'ils sont donc fragilisés par une précarité financière et sociale très douloureuse.

Pour résoudre cette situation délicate, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés propose, dans son rapport, différentes mesures.

De manière générale, elles visent :

1) l'enregistrement de la population apatride, notamment au travers de statistiques annuelles et d'enregistrement standard dans les communes;

(1) Hannah Arendt, *Les Origines du totalitarisme*.

lozen of mensen die deze status aanvragen, ministeries, de Dienst Vreemdelingenzaken, CVGS, parketten van de procureur des Konings, advocaten, NGO's, ambtenaren van de burgerlijke stand, ...

Hanna Arendt schreef :

« Etre déchu de sa citoyenneté, c'est être privé de son appartenance au monde; c'est comme revenir à l'état sauvage, à l'état d'homme des cavernes ... Un homme réduit à cette seule condition d'homme perd jusqu'aux qualités qui permettent aux autres de le reconnaître comme un des leurs ... il peut vivre et mourir sans laisser de trace, sans apporter la moindre contribution au monde commun (1). »

Het rapport dat verwezenlijkt werd onder de bescherming van het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen vermeldt dit citaat en legt de nadruk op de eenzaamheid en de oneindige ontredde van degenen die in België aankomen zonder nationaliteit.

De personen die door het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen bevestigd werden in het kader van de voormelde studie, verklaren dat het ontbreken van een nationaliteit vaak veroorzaakt werd door discriminatie, marginalisatie, arrestaties, ondervragingen of martelingen in het land dat ze verlaten hebben.

Beproefd door deze ervaringen, weten ze over het algemeen niet dat ze bij een rechtbank van eerste aanleg een aanvraag kunnen indienen om als staatloze te worden erkend en verdwalen ze in procedurele kluwens en administratieve tegenslagen.

Hun situatie wordt ook bemoeilijkt door de duur van de procedures, het feit dat ze van de autoriteiten van hun land van herkomst niet de nodige documenten krijgen of de miskenning van de geopolitieke realiteit bij de beoordeling van hun hoedanigheid van staatloze.

De staatlozen verblijven ook dikwijls illegaal op het Belgische grondgebied, zonder werk en zonder mogelijkheid om hun familie te zien, en bevinden zich in een zwakke positie als gevolg van een zeer precaire financiële en sociale onzekerheid.

Om deze delicate situatie te verhelpen stelt het Hoog Commissariaat voor de vluchtelingen van de Verenigde Naties verschillende maatregelen voor in zijn rapport.

Ze hebben in het algemeen betrekking op :

1) de registratie van de staatlozen, inzonderheid via jaarlijkse statistieken en de standaardregistratie in de gemeenten;

(1) Hannah Arendt, *Les origines du totalitarisme*.

2) la détermination de l'apatridie, notamment au travers de la mise en place d'une instance indépendante, centralisée et accessible;

3) le statut des personnes reconnues apatrides et de celles qui en sollicitent la reconnaissance, notamment au travers de l'attribution d'un permis de séjour, d'un permis de travail et d'un titre de voyage;

4) la prévention et la réduction de l'apatridie, notamment en adhérant à la Convention de 1961.

La diversité des matières visées entraîne bien entendu une grande diversité de compétences: les Affaires intérieures, la Justice, mais aussi l'Office des étrangers, le CGRA, ..., et différents niveaux de compétences allant du fédéral au communal.

Il conviendra donc que les différents acteurs concernés travaillent de manière concertée, afin que les mesures nécessaires à la réduction de l'apatridie soient prises dans un esprit cohérent.

La présente résolution invite dès lors le gouvernement à concrétiser, le plus rapidement possible, la mise en place de cette plate-forme qui devra traduire les recommandations du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés relatives à l'apatridie pour résoudre ce délicat problème.

Philippe MAHOUX.

\*  
\* \*

2) de bepaling van de staatloosheid, inzonderheid door de oprichting van een gecentraliseerde en toegankelijke onafhankelijke instantie;

3) de status van de personen die als staatloze werden erkend en degenen die deze erkenning aanvragen, inzonderheid door de toekenning van een verblijfsvergunning, een arbeidsvergunning en een reisvergunning;

4) het voorkomen en beperken van staatloosheid, inzonderheid door de toetreding tot het verdrag van 1961.

Deze diverse maatregelen behoren tot de bevoegdheid van Binnenlandse Zaken, Justitie, de dienst Vreemdelingenzaken, het CVGS en verschillende bevoegdheidsniveaus, van de federale overheid tot de gemeenten.

De verschillende betrokken actoren moeten dus onderling overleggen, zodat de nodige maatregelen voor de beperking van de staatloosheid kunnen worden genomen.

Deze resolutie vraagt de regering dan ook zo spoedig mogelijk dit platform op te richten dat de aanbevelingen van het hoog commissariaat van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen met betrekking tot de staatloosheid moet omzetten om dit delicate probleem op te lossen.

\*  
\* \*

**PROPOSITION DE RÉOLUTION**

Le Sénat,

A. considérant l'article 23 de la Constitution;

B. considérant la Charte des Nations unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme approuvée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations unies;

C. considérant la Convention relative au statut des apatrides de 1954;

D. considérant la loi du 12 mai 1960;

E. considérant la Convention sur la réduction des cas d'apatridies de 1961;

F. considérant l'accord de gouvernement de décembre 2011;

G. considérant le rapport du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés d'octobre 2012 intitulé « État des lieux de l'apatridie en Belgique »,

Demande au gouvernement :

1. de concrétiser les recommandations formulées par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés dans le Rapport cité au point G ci-dessus;

2. de mettre en œuvre toute mesure utile pour remédier aux situations d'apatridie en Belgique;

d'instaurer une procédure *ad hoc* renforçant les pratiques actuelles et assurant une détermination juste et efficace de l'apatridie.

13 mars 2013.

Philippe MAHOUX.

**VOORSTEL VAN RESOLUTIE**

De Senaat,

A. gelet op artikel 23 van de Grondwet;

B. gelet op het VN-Handvest en de Universele Verklaring van de rechten van de mens, die op 10 december 1948 werden goedgekeurd door de algemene Vergadering van de Verenigde Naties;

C. gelet op het Verdrag betreffende de status van staatlozen van 1954;

D. gelet op de wet van 12 mei 1960;

E. gelet op het Verdrag van 1961 tot beperking van de gevallen van staatloosheid;

F. gelet op het regeerakkoord van december 2011;

G. gelet op het rapport van het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen van oktober 2012 : « Staatloosheid in België »,

Vraagt de regering :

1. de aanbevelingen van het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen in het punt G vermelde rapport concreet uit te voeren;

2. alle nuttige maatregelen te nemen om een oplossing te vinden voor het probleem van de staatloosheid in België;

Een *ad-hoc* procedure in te stellen om de huidige situatie te verbeteren en te zorgen voor een nauwkeurige en efficiënte bepaling van het fenomeen staatloosheid.

13 maart 2013.