

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2013-2014

3 AVRIL 2014

Projet de loi portant assentiment à la Convention des Nations unies sur la réduction des cas d'apatridie, faite à New York le 30 août 1961

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES RELATIONS EXTÉRIEURES ET
DE LA DÉFENSE
PAR
M. MAHOUX

I. INTRODUCTION

La commission a examiné le projet de loi qui fait l'objet du présent rapport lors de ses réunions des 1^{er} et 3 avril 2014.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2013-2014

3 APRIL 2014

Wetsontwerp houdende instemming met het Verdrag van de Verenigde Naties tot beperking der staatloosheid, gedaan te New York op 30 augustus 1961

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN EN
VOOR DE LANDSVERDEDIGING
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **MAHOUX**

I. INLEIDING

De commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergaderingen van 1 en 3 april 2014.

Composition de la commission : / Samenstelling van de commissie :

Président / Voorzitter : Karl Vanlouwe.**Membres / Leden :**

N-VA	Patrick De Grootte, Bart De Nijn, Karl Vanlouwe, Sabine Vermeulen.
PS	Marie Arena, Philippe Mahoux, Olga Zrihen.
MR	Armand De Decker, Dominique Tilmans.
CD&V	Sabine de Bethune, Johan Verstreken.
sp.a	Dalila Douifi, Jan Roegiers.
Open Vld	Jean-Jacques De Gucht.
Vlaams Belang	Anke Van dermeersch.
Écolo	Benoit Hellings.
cdH	Vanessa Matz.

Suppléants / Plaatsvervangers :

Frank Boogaerts, Huub Broers, Lieve Maes, Elke Sleurs, Wilfried Vandaele.
Hassan Bouseffa, Jean-François Istasse, Fatiha Saïdi, Louis Siquet.
Jacques Brotchi, Christine Defraigne, Richard Miller.
Cindy Franssen, Etienne Schouppe, Els Van Hoof.
Bert Anciaux, Fatma Pehlivan, Fauzaya Talhaoui.
Nele Lijnen, Yoeri Vastersavendts.
Yves Buysse, Bart Laeremans.
Zakia Khattabi, Jacky Mrael.
André du Bus de Warnaffe, Bertin Mampaka Mankamba.

*Voir :***Documents du Sénat :****5-2789 - 2013/2014 :**

N° 1 : Projet de loi.

*Zie :***Stukken van de Senaat :****5-2789 - 2013/2014 :**

Nr. 1 : Wetsontwerp.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU REPRÉSENTANT DU VICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DU COMMERCE EXTÉRIEUR ET DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Cette Convention a été élaborée dans le cadre de l'Organisation des Nations unies. Dans sa résolution 896 (IX) du 4 décembre 1954, l'Assemblée générale a exprimé le souhait «de convoquer une conférence internationale en vue de la conclusion d'une convention pour la réduction du nombre des cas d'apatridie dans l'avenir ou pour l'élimination de l'apatridie dans l'avenir dès que vingt États au moins sont disposés à participer à cette conférence».

La Conférence des Nations unies «pour l'élimination ou la réduction des cas d'apatridie dans l'avenir» s'est tenue à Genève du 24 mars au 18 avril 1959 et ensuite à New York du 15 au 28 août 1961. Les travaux étaient particulièrement axés sur les dispositions qui visaient à réduire les cas d'apatridie à la naissance. Deux sessions ont été nécessaires vu les divergences d'opinion fondamentales entre les pays qui avaient choisi d'accorder leur nationalité sur la base du principe *ius soli* et les pays qui avaient opté pour le principe *ius sanguinis*. Il y avait aussi des divergences d'opinion sur la possibilité de recourir à la déchéance comme moyen pour sauvegarder les intérêts fondamentaux de l'État.

La Convention fut ouverte à la signature du 30 août 1961 au 31 mai 1962. Cinq pays l'ont signée. L'article 18, § 1^{er}, de la Convention prévoit qu'elle entre en vigueur deux ans après la date du dépôt du sixième instrument de ratification ou d'adhésion. Ce sixième acte a été déposé le 13 décembre 1973 par l'Australie et la Convention est donc entrée en vigueur le 13 décembre 1975. Actuellement, cinquante-trois pays sont parties à la Convention (voir <http://treaties.un.org>, chapitre V, dans lequel figurent également toutes les déclarations et les réserves).

La Convention ne relève pas de la compétence des Régions, des Communautés et de la Commission communautaire commune. Elle règle en effet uniquement des questions relatives au statut national d'une personne, ce qui est une matière fédérale.

La ratification de cette Convention, qui a été conclue voilà déjà cinquante ans, représente un signal selon lequel notre pays veut continuer à œuvrer en faveur des droits de l'homme, y compris le droit à une nationalité, et en faveur de la participation à part entière de chaque individu à la vie sociale en évitant la marginalisation qui découle de l'apatridie.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE VERTEGENWOORDIGER VAN DE VICE-EERSTEMINISTER EN MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN, BUITENLANDSE HANDEL EN EUROPESE ZAKEN

Dit Verdrag is uitgewerkt in het kader van de Organisatie van de Verenigde Naties. De Algemene Vergadering heeft in haar resolutie 896 (IX) van 4 december 1954 opgeroepen om «een internationale conferentie samen te roepen teneinde een verdrag uit te werken om in de toekomst het aantal gevallen van staatloosheid te beperken of de staatloosheid in de toekomst weg te werken van zodra minstens twintig Staten bereid zijn aan die conferentie deel te nemen».

De Conferentie van de Verenigde Naties «inzake het wegwerken of het beperken van de toekomstige staatloosheid» werd gehouden te Genève van 24 maart tot 18 april 1959 en vervolgens te New York van 15 tot 28 augustus 1961. De werkzaamheden waren in het bijzonder gericht op bepalingen die tot doel hadden staatloosheid bij de geboorte te beperken. Er waren twee sessies nodig aangezien er fundamentele meningsverschillen bleken te bestaan tussen de landen die kozen voor de toekenning van hun nationaliteit op grond van het *ius soli*-principe en de landen die opteerden voor het *ius sanguinis*-principe. Verdeeldheid was er ook over het voorzien in de mogelijkheid van vervallenverklaring als middel om de fundamentele belangen van de Staat te vrijwaren.

Het Verdrag stond ter ondertekening open van 30 augustus 1961 tot 31 mei 1962. Vijf landen hebben het ondertekend. Het Verdrag bepaalt in artikel 18, § 1, dat het in werking treedt twee jaar na de datum van neerlegging van de zesde akte van bekrachtiging of toetreding. Deze zesde akte werd neergelegd op 13 december 1973 door Australië en aldus is het Verdrag in werking getreden op 13 december 1975. Momenteel zijn drieënvijftig landen Partij bij het Verdrag (zie <http://treaties.un.org>, hoofdstuk V, waarin ook alle verklaringen en reserves zijn opgenomen).

Het Verdrag behoort niet tot de bevoegdheid van de gewesten, de Gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Het regelt immers louter kwesties van de nationale status van een persoon, wat een federale materie is.

De ratificatie van dit Verdrag, dat intussen vijftig jaar geleden werd afgesloten, betekent een signaal dat ons land zich wil blijven inspannen voor de mensenrechten met inbegrip van het recht op een nationaliteit, en voor de volwaardige deelname van ieder individu aan het maatschappelijke leven door het voorkomen van de marginalisatie die volgt uit staatloosheid.

Cette Convention a été une source d'inspiration pour de nombreuses autres conventions. Elle doit à son tour être lue parallèlement à des instruments postérieurs qui ont, chacun dans leur domaine, clarifié la notion d'apatridie.

La Convention des Nations unies sur la réduction des cas d'apatridie est le deuxième instrument de droit international conventionnel dans le cadre des Nations unies en vue de lutter contre les différents aspects de l'apatridie. Le premier instrument était la Convention relative au statut des apatrides, faite à New York le 28 septembre 1954 et approuvée par notre pays par la loi du 12 mai 1960, dans l'objectif de définir les principes de leur statut et leurs droits fondamentaux. Dans cette Convention, un apatride est défini comme « une personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant en application de sa législation ». Il s'agit donc d'une personne pour laquelle il est établi juridiquement qu'elle ne possède aucune nationalité.

La Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie contient des garanties pour prévenir ou réduire les cas d'apatridie. Elle contient vingt-et-un articles dont les articles 1^{er} à 9 prévoient un certain nombre de mesures positives que les États contractants doivent prendre pour, d'une part, accorder leur nationalité dans certains cas et, d'autre part, ne pas la retirer arbitrairement dans d'autres. Les États sont libres de préciser le contenu de leur propre législation, pour autant que les règles élaborées soient conciliables avec les normes internationales en matière de nationalité.

La règle principale figure à l'article 1er qui prévoit que tout État contractant doit accorder sa nationalité à l'individu né sur son territoire et qui, autrement, serait apatride. Aux articles 2 et 3, la Convention règle un certain nombre de cas particuliers qui peuvent se produire, comme les enfants trouvés sur le territoire et les naissances à bord d'un navire ou d'un aéronef.

Les articles 5 à 7 de la Convention visent la possibilité de réduire les cas d'apatridie en cas de perte de la nationalité. La perte de la nationalité à la suite d'un changement de l'état civil d'une personne, par effet collectif d'une telle perte par un membre de la famille ou à la suite d'une renonciation à la nationalité ne peut en principe intervenir que si la personne concernée possède ou peut acquérir une autre nationalité.

Dit Verdrag is een bron van inspiratie geweest voor tal van andere verdragen. Het dient op zijn beurt gelezen te worden in samenhang met latere instrumenten die elk op hun terrein de notie van staatloosheid hebben verduidelijkt.

Het VN-Verdrag tot beperking der staatloosheid is het tweede instrument van internationaal verdragsrecht uitgewerkt in het kader van de Verenigde Naties ter bestrijding van de verschillende aspecten van staatloosheid. Het eerste instrument was het Verdrag betreffende het statuut van staatlozen, gedaan te New York op 28 september 1954 en goedgekeurd door ons land bij wet van 12 mei 1960, met als doel de principes van hun statuut en hun fundamentele rechten te bepalen. In dit Verdrag wordt een staatloze gedefinieerd « als een persoon die door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd ». Het gaat dus om een persoon waarvan het juridisch vaststaat dat hij geen enkele nationaliteit bezit.

Het Verdrag van 1961 tot beperking der staatloosheid houdt waarborgen in om gevallen van staatloosheid te voorkomen ofwel te beperken. Het bevat eenentwintig artikelen, waarvan de artikelen 1 tot 9 voorzien in een aantal positieve maatregelen die de verdragsluitende Staten moeten nemen om in bepaalde gevallen enerzijds hun nationaliteit toe te kennen en anderzijds ze niet willekeurig te ontnemen. De Staten zijn vrij om de inhoud van hun eigen wetgeving te verduidelijken, voor zover de uitgewerkte regels verenigbaar zijn met de internationale normen inzake nationaliteit.

Het voornaamste voorschrift is vervat in artikel 1, dat bepaalt dat iedere Staat zijn nationaliteit moet verlenen aan degene die op zijn grondgebied is geboren en die anders staatloos zou zijn. In de artikelen 2 en 3 regelt het Verdrag een aantal bijzondere gevallen die zich kunnen voordoen zoals vondelingen die op het grondgebied worden aange troffen en geboorten die plaatshebben op een schip of in een vliegtuig.

De artikelen 5 tot 7 van het Verdrag beogen de mogelijkheid van staatloosheid te beperken in geval van verlies van nationaliteit. Het verlies van nationaliteit ingevolge wijziging van de burgerlijke staat van een persoon, of als gezamenlijk gevolg van dergelijk verlies door een familielid, of ingevolge afstand van nationaliteit, mag in principe alleen intreden indien de betrokkene een andere nationaliteit bezit of kan verkrijgen.

Aux articles 8 et 9, la Convention règle le retrait de la nationalité par un État. Pareil retrait est en principe interdit s'il conduit à l'apatridie. Toutefois, quelques exceptions sont prévues, comme dans les cas de fraude ou, à condition qu'un État fasse la déclaration appropriée à cet effet lors de la ratification, dans les cas où une personne s'est montrée déloyale envers son pays ou a fait preuve d'un comportement contraire aux intérêts vitaux de son pays.

L'article 10 concerne l'apatridie dans le contexte de la succession d'États et les articles 11 à 21 sont des dispositions générales et techniques.

En décembre 2011, le Haut Commissariat pour les Réfugiés des Nations unies (UNHCR) a célébré à Genève le cinquantième anniversaire de cette Convention de 1961 en présence de nombreux diplomates, universitaires et ONG. L'UNHCR ayant déjà reçu en 1994 le mandat de lutter contre l'apatridie dans son ensemble, il a décidé d'agir auprès des États pour qu'ils adhèrent à la Convention. En ce sens, l'UNHCR Bruxelles est intervenu auprès des autorités belges concernées pour promouvoir la Convention de 1961 et a fourni un important soutien technique pour comprendre la Convention. L'UNHCR part du principe que cette Convention est encore le seul instrument universel qui contient des règles détaillées pour apporter une réponse appropriée à la menace que représente l'apatridie. D'après l'UNHCR, l'adhésion à cette Convention implique pour les États qu'ils disposent des moyens nécessaires pour résoudre les questions de nationalité et prévenir l'apatridie. L'UNHCR estime en outre que cette adhésion a aussi du sens pour les États qui ont déjà prévu depuis longtemps des garanties pour prévenir l'apatridie, étant donné qu'elle donne une publicité plus large à ces mesures et qu'elle peut inciter d'autres États à prendre des mesures similaires.

Lors d'une journée d'étude qui s'est tenue à Bruxelles le 6 février 2013, dans les locaux du parlement fédéral, l'UNHCR a présenté son rapport «État des lieux de l'apatridie en Belgique». Il s'agit d'une vaste étude sociale et juridique consacrée à l'apatridie en Belgique. Elle contient des recommandations pour lutter contre l'apatridie ainsi qu'une analyse approfondie de la Convention de 1961. Il ressort du rapport de l'UNHCR que la législation belge relative à l'apatridie répond en grande partie aux normes internationales existantes concernant la réduction et la prévention des cas d'apatridie. En outre, l'UNHCR constate que, nonobstant ses recommandations sur quelques points, l'adhésion de la Belgique à la Convention ne requiert pas d'adaptation préalable de la législation belge actuelle.

In de artikelen 8 en 9 regelt het Verdrag het ontnemen van de nationaliteit door een Staat. In principe is dit verboden indien dit tot staatlousheid leidt maar er zijn enkele uitzonderingen voorzien, zoals in geval van fraude of, op voorwaarde dat een Staat daartoe bij de ratificatie de passende verklaring aflegt, indien een persoon deloyaal is geweest tegenover zijn land of blijkt gegeven heeft van een gedrag dat strijdig is met de vitale belangen van zijn land.

Artikel 10 betreft staatlousheid in de context van de opvolging van Staten en de artikelen 11 tot 21 zijn algemene en technische bepalingen.

Het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties, UNHCR, heeft in december 2011 in Genève de vijftigste verjaardag van het bestaan van dit Verdrag herdacht in aanwezigheid van tal van diplomaten, academici en ngo's. Aangezien UNHCR reeds in 1994 het mandaat kreeg om staatlousheid in zijn geheel te bestrijden, besloot het actie te voeren bij de Staten om toe te treden tot het Verdrag. In die zin is UNHCR-Brussel bij de betrokken Belgische overheden tussengekomen om het Verdrag van 1961 te promoten en heeft het uitgebreide technische bijstand verleend om het Verdrag te begrijpen. UNHCR gaat ervan uit dat dit Verdrag nog steeds het enige universeel instrument is dat gedetailleerde regels bevat om een gepast antwoord te bieden op de bedreiging van staatlousheid. Volgens UNHCR houdt toetreding tot dit Verdrag voor de Staten in dat zij over de noodzakelijke middelen beschikken om nationaliteitskwesties op te lossen en staatlousheid te voorkomen. UNHCR is tevens van mening dat die toetreding ook zin heeft voor Staten die al ruimschoots in waarborgen hebben voorzien ter voorkoming van staatlousheid, omdat aldus aan die maatregelen een ruimere bekendheid wordt gegeven en het andere Staten ertoe kan aanzetten om gelijkwaardige maatregelen ook te nemen.

UNHCR heeft op een studiedag, die plaatshad op 6 februari 2013 te Brussel in de lokalen van het Federale Parlement, haar rapport «*Mapping Statelessness in Belgium*» voorgesteld. Het gaat om een uitgebreide maatschappelijke en juridische studie van de staatlousheid in België. Het bevat aanbevelingen om staatlousheid te bestrijden en ook een grondige analyse van het Verdrag van 1961. Uit het rapport van UNHCR kan worden opgemaakt dat de Belgische wetgeving inzake staatlousheid in ruime mate overeenstemt met de bestaande internationale normen omtrent de beperking en preventie van staatlousheid. Daarenboven stelt UNHCR vast dat, niettegenstaande zijn aanbevelingen op enkele punten, een Belgische toetreding tot het Verdrag geen voorafgaandelijke aanpassing van de huidige Belgische wetgeving vereist.

Il convient encore de souligner qu'une réunion regroupant des experts en nationalité s'est tenue les 23 et 24 mai 2011 à Dakar au Sénégal pour interpréter la Convention de 1961, pour laquelle aucun rapport explicatif n'avait été rédigé à l'époque. Madame Bernadette Renault, référendaire près la Cour constitutionnelle, y a assisté pour la Belgique. Il s'agissait de l'*Expert Meeting Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Preventing Statelessness among Children*», dénommé ci-après les «conclusions de Dakar», qui ont été publiées par l'UNHCR en septembre 2011. Ces conclusions ont ensuite servi à rédiger un document plus vaste de l'UNHCR intitulé «*Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*». Il s'agit du document HCR/GS/12/04 du 21 décembre 2012.

III. DISCUSSION

M. Mahoux se réjouit que la Convention soit arrivée enfin au Sénat en dépit du fait que la Belgique a mis un certain temps pour soumettre ce projet de loi à l'assentiment du parlement.

Cette Convention met en évidence l'importance des Assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe et de l'Union interparlementaire. Ces deux Assemblées n'ont pas cessé d'être sensibles à la notion d'apatridie.

Cette Convention concerne des personnes dont la nationalité est liée à un droit dérivé. Il existe dans notre droit la possibilité de priver quelqu'un de sa nationalité. Il est toutefois interdit de priver quelqu'un de sa nationalité belge si la conséquence est qu'il et sa famille deviennent apatride. Il convient également de remédier aux conséquences fâcheuses du statut d'apatride d'une personne qui se trouve sur le territoire belge et qui remplirait les conditions pour pouvoir acquérir la nationalité belge.

IV. VOTES

Les articles 1^{er} et 2, ainsi que l'ensemble du projet de loi sont adoptés à l'unanimité des 10 membres présents.

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le rapporteur,
Philippe MAHOUX.

Le président,
Karl VANLOUWE.

Er dient nog vermeld te worden dat in Dakar (Senegal) op 23 en 24 mei 2011 een vergadering heeft plaatsgehad met nationaliteitsexperten — waarop mevrouw Bernadette Renault, referendaris bij het Grondwettelijk Hof, voor België aanwezig was — om een interpretatie te geven aan het Verdrag van 1961, waarvoor destijds geen toelichtend verslag werd gemaakt. Het ging om een «*Expert Meeting interpreting the 1961 Statelessness Convention and Preventing Statelessness among Children*» dat werd gepubliceerd door UNHCR in september 2011. De conclusies hebben daarna gediend voor een uitgebreider document van UNHCR met als titel «*Guidelines on Statelessness n° 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*». Het gaat om het document FICR1GS/12/04 van 21 december 2012.

III. BESPREKING

De heer Mahoux is verheugd dat het Verdrag eindelijk in de Senaat is terechtgekomen, ook al heeft België er lang over gedaan om dit wetsontwerp ter goedkeuring aan het parlement voor te leggen.

Dit Verdrag toont aan dat de Parlementaire Assemblies van de Raad van Europa en de Interparlementaire Unie belangrijk zijn. Beide Assemblies zijn altijd gevoelig geweest voor het begrip staatloosheid.

Dit Verdrag heeft betrekking op personen van wie de nationaliteit gekoppeld is aan een afgeleid recht. In ons recht bestaat de mogelijkheid om iemand zijn nationaliteit af te nemen. Het is echter verboden iemand zijn Belgische nationaliteit af te nemen indien dat tot gevolg heeft dat de betrokkene en zijn gezin staatloos worden. Er dient ook een oplossing te worden gevonden voor de kwalijke gevolgen van het statuut van staatloosheid van iemand die zich op het Belgisch grondgebied bevindt en die aan de voorwaarden zou voldoen om de Belgische nationaliteit te verwerven.

IV. STEMMINGEN

De artikelen 1 en 2, alsook het wetsontwerp in zijn geheel, worden eenparig aangenomen door de 10 aanwezige leden.

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De rapporteur,
Philippe MAHOUX.

De voorzitter,
Karl VANLOUWE.

*
* *

**Le texte adopté par la commission
est identique au texte
du projet de loi
(voir le doc. Sénat, n° 5-2789/1 — 2013/2014).**

*
* *

**De door de commissie aangenomen tekst
is dezelfde als de tekst
van het wetsontwerp
(zie stuk Senaat, nr. 5-2789/1 — 2013/2014).**