



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 73.287/4
du 8 juin 2023

advies 73.287/4
van 8 juni 2023

sur

over

un avant-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’

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de wet van
15 december 1980 betreffende
de toegang tot het
grondgebied, het verblijf, de
vestiging en de verwijdering
van vreemdelingen wat betreft
de aanvraag om toelating tot
verblijf wegens staatloosheid’

Le 20 mars 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, adjointe à la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-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'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 17 mai 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 8 juin 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier MINY, auditeur adjoint.

Philippe DE BRUYCKER, appelé en qualité d'expert sur la base de l'article 82 des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, a également présenté un rapport.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 juin 2023.

*

Op 20 maart 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, toegevoegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen wat betreft de aanvraag om toelating tot verblijf wegens staatloosheid’.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 17 mei 2023. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 8 juni 2023. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Charles-Henri VAN HOVE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier MINY, adjunct-auditeur.

Philippe DE BRUYCKER, die als expert opgeroepen is op grond van artikel 82 van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerde op 12 januari 1973, heeft eveneens verslag uitgebracht.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 juni 2023.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'avant-projet vise à introduire dans la loi du 15 décembre 1980 'sur l'accès au territoire, l'établissement et l'éloignement des étrangers' une procédure d'admission au séjour pour apatridie et entend, à ce titre, combler les lacunes identifiées par la Cour constitutionnelle dans ses arrêts n° 198/2009 du 17 décembre 2009 et n° 1/2012 du 11 janvier 2012. Les personnes concernées sont les étrangers dont il est constaté, notamment, qu'ils ont involontairement perdu leur nationalité ou n'en ont jamais possédée une, ne sont pas en mesure d'acquérir ou de recouvrer la nationalité d'un autre État et qui ne disposent pas d'un titre de séjour légal et durable dans un autre État avec lequel ils auraient des liens et ne peuvent pas en obtenir un (article 57/37 en projet de la loi du 15 décembre 1980).

Il résulte de l'avant-projet qu'il existerait deux procédures qui pourraient ainsi être menées parallèlement ou successivement, l'une visant à la reconnaissance de la qualité d'apatride par la voie judiciaire, l'autre à l'obtention d'une admission au séjour pour apatridie.

L'article 572*bis*, 1^o, du Code judiciaire désigne le tribunal de la famille comme étant compétent pour traiter les litiges en matière de nationalité et de statut d'apatride.

L'article 632*bis* du Code judiciaire précise ce qui suit :

« Les procédures de reconnaissance du statut d'apatride sont de la compétence du tribunal de la famille qui est établi au siège de la Cour d'appel dans le ressort duquel le demandeur a son domicile ou sa résidence ou, à défaut, le demandeur est présent. Toutefois, lorsque la procédure est en langue allemande, le tribunal de la famille d'Eupen est seul compétent ».

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

L'exposé des motifs de l'avant-projet à l'examen indique à ce sujet ce qui suit :

« La procédure d'admission au séjour pour cause d'apatridie (ci-après : 'procédure pour apatridie'), telle que prévue par le présent projet de loi, ne porte pas atteinte à la compétence existante du tribunal de la famille pour statuer sur les demandes de reconnaissance du statut d'apatride (art. 572*bis*, 1° du Code judiciaire). Toutefois, il n'est pas nécessaire que l'étranger dispose d'une décision du tribunal de la famille pour engager la procédure d'apatridie. Le ministre ou son délégué et le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides peuvent, dans le cadre de la procédure de séjour, juger eux-mêmes si l'étranger est ou non apatride au sens de la Convention sur les apatrides. Cela évite donc à l'étranger de devoir passer par une procédure devant le tribunal de la famille avant d'entamer la procédure de séjour, ce qui évite les coûts et le temps inhérents à cette procédure.

Si l'étranger dispose d'une décision du tribunal de la famille en vertu de laquelle il est reconnu comme apatride, il pourra la joindre à la demande pour apatridie. Pour déterminer si l'étranger relève de la Convention sur les apatrides, la décision du tribunal de la famille sera en principe respectée. Toutefois, on examinera toujours si l'étranger est toujours effectivement apatride au moment de l'évaluation de la demande. En effet, la situation de la personne peut changer après la décision du tribunal de la famille, en raison d'éléments nouveaux. Ainsi, il peut ressortir d'une procédure précédemment engagée que l'étranger a bien une nationalité, par exemple parce qu'un passeport est trouvé dans son dossier. La reconnaissance de l'apatridie par le tribunal de la famille ne signifie donc pas automatiquement que l'étranger sera considéré comme un apatride au sens de la Convention sur les apatrides dans le cadre de la demande de séjour.

En outre, le délégué du ministre et le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides devront également examiner systématiquement les autres conditions de la procédure d'apatridie. Même si la personne relève du champ d'application de la Convention sur les apatrides, que ce soit après avoir présenté un jugement ou non, son séjour pourra toujours être refusé si elle ne remplit pas ces autres conditions ».

L'avant-projet, en particulier l'article 57/37 en projet, de la loi du 15 décembre 1980 (article 12 de l'avant-projet), fixe les conditions qu'une personne reconnue comme apatride doit remplir pour être admise au séjour et, à ce titre, confie à l'autorité compétente, à savoir le ministre ou son délégué, le pouvoir de se prononcer quant à savoir si les critères dégagés de l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la Convention 'relative au statut des apatrides', signée à New York le 28 septembre 1954, sont remplis pour qu'un étranger soit reconnu apatride.

Il en découle que le demandeur ne doit pas forcément avoir introduit une requête « relative à l'état d'une personne » auprès du tribunal de la famille et qu'en outre le ministre ou son délégué n'est pas lié par la décision du tribunal de la famille qui a statué sur une demande de reconnaissance de l'état d'apatride du demandeur.

2.1. La coexistence des deux procédures, judiciaire et administrative, appelle les critiques fondamentales suivantes.

2.2. L'avant-projet est en défaut de régler l'articulation entre les procédures judiciaire et administrative. Il permet à un individu d'être admis au séjour pour apatridie sans avoir accompli la procédure fixée par l'article 572bis, 1°, du Code judiciaire. Il permet également qu'une personne reconnue comme apatride dans le cadre de la procédure judiciaire ne le soit pas dans le cadre de la procédure administrative. Il ne fait pas obstacle à ce qu'une personne à laquelle le statut d'apatride a été refusé dans le cadre de la procédure administrative obtienne ensuite le statut d'apatride dans le cadre de la procédure judiciaire ni, inversement, qu'une personne à qui le statut d'apatride a été refusé dans le cadre de la procédure judiciaire soit ensuite reconnue comme apatride dans le cadre de la procédure administrative relative à la demande d'admission au séjour.

Une telle approche manque de cohérence et de lisibilité, alors que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a pu exprimer sa préférence pour une réponse centralisée ¹.

2.3. De manière plus essentielle, cette approche se heurte à l'objection fondamentale suivante.

En autorisant le ministre ou son délégué à ne pas reconnaître la situation d'apatridie d'un demandeur dont le statut d'apatride a été reconnu par le tribunal de la famille, l'avant-projet porte atteinte à l'autorité de chose jugée attachée aux décisions du tribunal de la famille. Or, la Cour constitutionnelle ² estime que

« [s]elon un principe fondamental de notre ordre juridique, les décisions juridictionnelles ne peuvent être modifiées que par la mise en œuvre de voies de recours.

Les dispositions en cause ne peuvent en aucun cas aboutir à mettre en cause des décisions juridictionnelles passées en force de chose jugée. Si elles poursuivaient un tel objectif, elles violeraient les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elles priveraient une catégorie de personnes du bénéfice de décisions juridictionnelles devenues définitives, ce qu'aucune circonstance ne pourrait justifier. Il s'agit en effet d'un des principes essentiels de l'État de droit ».

¹ HCNUR, *Manuel sur la protection des apatrides*, 2014, § 63 : « Les procédures centralisées sont préférables dans la mesure où elles ont plus de chances de doter peu à peu les agents de l'État chargés de la détermination du statut des compétences nécessaires ». C'est pour tendre vers une « spécialisation » de certains magistrats en cette matière, préconisée par le Haut-Commissariat aux réfugiés, que la loi a confié aux seuls tribunaux de la famille situés au siège des cours d'appel la compétence de statuer sur la reconnaissance du statut d'apatride. Voir à ce propos le commentaire de l'article 73 de la loi du 6 juillet 2017 'portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice', insérant un nouveau 1° à l'article 572bis du Code judiciaire (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 54-2259/001, p. 74), le commentaire relatif au nouvel article 632bis du Code judiciaire, inséré par la même loi (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 54-2259/001, p. 78), ainsi que le rapport de la commission dans lequel il est notamment indiqué que « [l]'article proposé vise à centraliser le contentieux relatif à la procédure de reconnaissance du statut d'apatride » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 54-2259/008, p. 36).

² C.C., 16 juin 2011, n° 107/2011, B.7.1.

En outre, dans la matière de l'état des personnes qui est expressément visée par l'article 572*bis*, 1°, du Code judiciaire, l'autorité de chose jugée est absolue et d'ordre public. Selon la Cour de cassation, « les décisions constitutives ou modificatives de l'état des personnes [...] sont revêtues d'une autorité absolue de chose jugée et [...] intéressent l'ordre public » et « le jugement relatif à l'état des personnes revêt également l'autorité de la chose jugée à l'égard des tiers, en raison de l'indivisibilité de l'état »³.

Il n'est dès lors pas concevable qu'une décision définitive du tribunal de la famille portant reconnaissance du statut d'apatride puisse ne pas s'imposer à une autorité administrative. Une pareille situation emporterait le risque qu'une même personne puisse avoir simultanément deux états différents, ce que n'autorise pas, comme le rappelle la Cour de cassation dans son arrêt du 20 juin 1996, le principe d'indivisibilité de l'état.

Il n'appartient dès lors pas au ministre ou à son délégué de réexaminer « l'état d'une personne » dont le statut d'apatride a fait l'objet d'une décision judiciaire, afin de décider qu'un étranger ne remplit pas ou plus les conditions prévues à l'article 1^{er} de la Convention de New York du 28 septembre 1954.

L'avant-projet doit dès lors être fondamentalement revu, afin d'assurer une articulation cohérente entre la procédure judiciaire et la procédure administrative en matière de reconnaissance du statut d'apatridie, dans le respect de l'autorité de la chose jugée qui s'attache aux décisions prononcées par le tribunal de la famille en la matière.

3. L'exposé des motifs entend mettre en évidence⁴ « la différence fondamentale entre les apatrides et les réfugiés » pour justifier la mise en place d'un régime distinct pour ces deux catégories de situations. Or, il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que ces deux catégories présentent d'importants points communs.

Dans son arrêt 198/2009, la Cour constitutionnelle a en effet jugé ce qui suit :

« B.5. La situation des apatrides en droit international est réglée par la Convention de New York relative au statut des apatrides du 28 septembre 1954, approuvée par la loi du 12 mai 1960 (ci-après : la Convention de New York) ; celle des réfugiés l'est par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, approuvée par la loi du 26 juin 1953 (ci-après : la Convention de Genève).

³ Cass., 20 juin 1996, Pas., 1996, I, 667.

⁴ Voir le point 2.2.

Les deux conventions, qui procèdent, historiquement, de la même démarche, contiennent des dispositions dont la portée est similaire à plusieurs égards. En vertu de l'article 7.1 de la Convention de Genève et de l'article 7.1 de la Convention de New York, la Belgique accorde aux réfugiés et aux apatrides le régime qu'elle accorde aux étrangers en général. En vertu des articles 23 et 24 de la Convention de New York et des articles 23 et 24 de la Convention de Genève, la Belgique doit accorder aux réfugiés résidant régulièrement sur son territoire et aux apatrides résidant régulièrement sur son territoire le même traitement qu'aux nationaux en matière de législation du travail et de sécurité sociale et en matière d'assistance publique; ni les uns, ni les autres ne peuvent, s'ils résident régulièrement sur le territoire, être expulsés, sauf pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public (article 31 de la Convention de New York et article 32 de la Convention de Genève). Aucune des deux conventions ne reconnaît aux personnes qu'elles visent le droit de séjour sur le territoire de l'État qui les reconnaît comme réfugiés ou comme apatrides.

B.6. Les apatrides reconnus et les réfugiés reconnus se trouvent ainsi dans des situations largement comparables, compte tenu non seulement de ce que prévoient ces dispositions, mais aussi de ce qu'en leur accordant la reconnaissance en qualité, selon le cas, d'apatride ou de réfugié, l'autorité se reconnaît des devoirs vis-à-vis des intéressés.

B.7. Lorsqu'il est constaté que l'apatride s'est vu reconnaître cette qualité parce qu'il a involontairement perdu sa nationalité et qu'il démontre qu'il ne peut obtenir un titre de séjour légal et durable dans un autre État avec lequel il aurait des liens, la situation dans laquelle il se trouve est de nature à porter une atteinte discriminatoire à ses droits fondamentaux.

Il en résulte que la différence de traitement, en ce qui concerne le droit de séjour, entre l'apatride qui se trouve sur le territoire belge dans une telle situation et le réfugié reconnu n'est pas raisonnablement justifiée ».

Il découle de cette jurisprudence que l'absence de reconnaissance d'un droit de séjour aux apatrides reconnus constitue une violation du principe d'égalité et de non-discrimination dès lors que ce droit est reconnu aux réfugiés.

Si cet arrêt consacre l'obligation de traiter également les réfugiés et les apatrides en ce qui concerne l'octroi d'un droit de séjour, il ne peut en être déduit, spécialement à la lumière des considérations exprimées dans les considérants B.5 et B.6 reproduits ci-avant, que l'accès à un droit de séjour comparable à celui dont bénéficie un réfugié constituerait la seule question à propos de laquelle un pareil traitement égal est requis.

À cet égard, la section de législation observe que la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 18/2018 du 22 février 2018, a appliqué le principe de non-discrimination aux apatrides reconnus en matière d'exonération de la redevance à charge des étrangers pour l'introduction d'une demande de séjour, pour le motif qui suit :

« B.19.5. [...] Cette exonération étant dictée par la volonté du législateur de tenir compte des engagements internationaux pris par l'État belge, il n'est pas raisonnablement justifié, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, de n'accorder aucune exonération aux personnes protégées par la Convention de New York relative au statut des apatrides du 28 septembre 1954, alors que les personnes protégées par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés sont exonérées de la rétribution lorsqu'elles introduisent une demande de permis de séjour ».

Par ailleurs, le législateur a lui-même traité de manière identique les réfugiés reconnus et les apatrides reconnus en leur reconnaissant les mêmes droits en matière de prestations sociales non contributives, par exemple dans le cadre de la loi du 20 juillet 1971 'instituant des prestations familiales garanties'.

La question se pose dès lors de savoir s'il existe une justification objective et raisonnable aux différences de traitement que l'avant-projet consacre pour les apatrides, au regard de ce qui est prévu pour les réfugiés.

Ainsi, il résulte de l'avant-projet qu'à la différence des demandeurs d'asile, les demandeurs d'une admission au séjour pour apatridie n'ont pas droit aux conditions d'accueil prévues par la loi du 12 janvier 2007 'sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers'.

Une différence de traitement est aussi consacrée entre les demandeurs d'asile et les demandeurs d'une admission au séjour pour apatridie en ce qui concerne le recours ouvert contre une décision de refus. Il se déduit de l'avant-projet que seul le recours en annulation devant le Conseil du contentieux des étrangers prévu par l'article 39/2, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 est ouvert aux personnes auxquelles l'admission au séjour pour apatridie est refusée, alors que les demandeurs d'asile déboutés disposent d'un recours de plein contentieux devant cette juridiction.

De même, les procédures de reconnaissance diffèrent : l'article 16 de l'avant-projet (article 57/41, § 1^{er}, alinéa 2, en projet) limite la compétence du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) à une compétence d'avis pour ce qui concerne les demandeurs d'une admission au séjour pour apatridie, la décision incombant au ministre compétent en la matière, alors qu'en matière d'asile, la décision de reconnaître ou de refuser de reconnaître la qualité de réfugié est prise par le CGRA conformément à l'article 57/6, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 15 décembre 1980.

Il découle de l'article 18 de l'avant-projet que, contrairement à la procédure d'asile, la procédure d'apatridie peut être exclusivement écrite, le ministre ayant la possibilité, sans y être tenu, d'entendre l'étranger, et ce alors que l'examen d'éléments comme le caractère volontaire ou involontaire de la perte de nationalité suppose une évaluation approfondie et délicate de la situation du demandeur qui se prête particulièrement bien à une procédure orale, et qu'une demande du statut d'apatride peut éventuellement reposer sur des témoignages non consignés par écrit.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de pouvoir justifier, de manière objective et raisonnable, ces différences de traitement, à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle telle que rappelée ci-avant, le constat qu'il n'existe pas une identité absolue entre la catégorie des apatrides et celle des réfugiés ne constituant pas une justification suffisante des différences de traitement envisagées.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 1^{er}

De l'accord de la déléguée de la Secrétaire d'État, il convient de remplacer les mots « l'article 78 de la Constitution » par les mots « l'article 74 de la Constitution ».

Article 12

1. Dès lors que les conditions énoncées par l'article 57/37 en projet sont réunies dans le chef du demandeur, celui-ci doit être admis au séjour.

La section de législation n'aperçoit en effet pas ce qui pourrait justifier de ne pas reconnaître un droit de séjour à un demandeur d'une admission au séjour pour apatridie remplissant toutes les conditions prévues, dès lors spécialement qu'en cas de menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale, le droit au séjour peut être refusé.

Il convient dès lors de prévoir une compétence liée de l'administration en énonçant que l'étranger qui remplit les conditions prévues est admis au séjour.

En conséquence, dans la phrase introductive de l'article 57/37 en projet, les mots « peut obtenir » seront remplacés par le mot « obtient ».

2. À l'article 57/37, 3°, en projet, la question se pose de savoir quel sort réserver à l'étranger qui a involontairement perdu sa nationalité, en pensant de bonne foi qu'il disposait d'une autre nationalité ou allait acquérir une autre nationalité en raison de sa renonciation. Le dispositif sera réexaminé et, le cas échéant, précisé sur ce point.

3. L'article 57/37, 5°, en projet exige que « le demandeur ne dispose pas d'un titre de séjour légal et durable ou ne peut pas en obtenir un dans un autre État avec lequel il aurait des liens ». Bien que la notion de « séjour durable » et l'expression « dans un autre État avec lequel il aurait des liens » sont issues de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, ces notion et expression gagneraient à être traduites de manière plus claire dans l'avant-projet. Ainsi, la notion de séjour durable pourrait être remplacée par celle de « titre de séjour lui permettant d'obtenir un droit de séjour illimité ». Par ailleurs, en ce qui concerne les liens avec un autre État, la disposition ne précise pas que ce titre de séjour doit permettre à l'intéressé d'être effectivement réadmis par cet État. Le dispositif sera réexaminé et sa portée sur ce point sera clarifiée.

Article 15

1. L'article 57/40, 5°, en projet prévoit que le ministre ou son délégué ne prend pas la demande en considération dans le cas suivant :

« l'étranger ne peut pas démontrer qu'il disposait antérieurement soit d'un séjour régulier de plus de trois mois, soit d'un séjour couvert en tant que demandeur de protection internationale ».

La section de législation n'aperçoit pas la justification qui préside au système de l'avant-projet en vertu duquel il est exigé d'un apatride qui introduit une demande de reconnaissance de son statut en vue notamment de disposer d'un titre de séjour qu'il en possédait déjà un au préalable. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés fait valoir dans ses observations sur l'avant-projet que

« [e]veryone in a state's territory must have access to the procedure. There is no basis in the 1954 Convention for requiring that applicants be lawfully within a state. Such a requirement is particularly inequitable given that lack of nationality denies many stateless persons the very documentation that is necessary to enter or reside in any state lawfully » ⁵.

2. En prévoyant que la demande sera prise en considération dans le cas où le demandeur dispose d'un « séjour couvert en tant que demandeur de protection internationale », l'avant-projet oblige les demandeurs d'une admission au séjour pour apatridie qui ne disposaient pas antérieurement d'un séjour régulier de plus de trois mois à introduire une demande de protection internationale, dans le but de faire examiner leur demande de reconnaissance du statut d'apatride. La question se pose de savoir si cette conséquence correspond effectivement aux intentions de l'auteur de l'avant-projet.

3. Il semble que l'expression séjour « régulier » doive être remplacée par celle de séjour « légal », laquelle est employée dans l'exposé des motifs et correspond à la version néerlandaise de la disposition.

*

⁵ Pp. 7 et 8. Dans le même sens, HCNUR, *Manuel sur la protection des apatrides*, 2014, point 69, page 30.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het voorontwerp strekt ertoe in de wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’ een procedure voor de toelating tot verblijf wegens staatloosheid in te voegen, en beoogt aldus de leemten op te vullen die het Grondwettelijk Hof in zijn arresten van 17 december 2009 (nr. 198/2009) en 11 januari 2012 (nr. 1/2012) heeft vastgesteld. De personen waar het om gaat zijn de vreemdelingen van wie inzonderheid is vastgesteld dat zij buiten hun wil hun nationaliteit hebben verloren of nooit over een nationaliteit hebben beschikt, geen nationaliteit van een andere Staat kunnen verwerven of herkrijgen en geen wettige en duurzame verblijfstitel hebben en er ook geen kunnen verkrijgen in een andere Staat waarmee zij banden zouden hebben (ontworpen artikel 57/37 van de wet van 15 december 1980).

Uit het voorontwerp vloeit voort dat er twee procedures zouden bestaan die tegelijkertijd of achtereenvolgens kunnen worden gevolgd: de ene is bedoeld om via gerechtelijke weg een erkenning als staatloze te verkrijgen en de andere om de toelating tot verblijf wegens staatloosheid te krijgen.

Bij artikel 572*bis*, 1°, van het Gerechtelijk Wetboek wordt de familierechtbank bevoegd verklaard om kennis te nemen van geschillen met betrekking tot nationaliteit en de status van staatloze.

Artikel 632*bis* van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt het volgende:

“Procedures tot erkenning van de status van staatloze behoren tot de bevoegdheid van de familierechtbank die zitting houdt ter zetel van het hof van beroep in wiens rechtsgebied de verzoeker zijn woonplaats of zijn verblijfplaats heeft of, bij gebreke daarvan, waar de verzoeker zich bevindt. Wanneer evenwel de procedure in het Duits wordt gevoerd, is alleen de familierechtbank van Eupen bevoegd.”

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

In de memorie van toelichting bij het voorliggende voorontwerp wordt hierover het volgende opgemerkt:

“De procedure voor de toelating tot verblijf wegens staatloosheid (hierna: ‘procedure staatloosheid’), zoals voorzien door dit wetsontwerp, doet geen afbreuk aan de bestaande bevoegdheid van de familierechtbank om zich uit te spreken over vorderingen tot erkenning van de status van staatloze (art. 572*bis*, 1° van het Gerechtelijk Wetboek). Het is evenwel niet vereist dat de vreemdeling beschikt over een uitspraak van de familierechtbank om de procedure staatloosheid op te starten. De minister of zijn gemachtigde en de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen kunnen, in het kader van de verblijfsprocedure, zelf oordelen of de vreemdeling al dan niet staatloos is in de zin van het Staatlozenverdrag. Hiermee wordt dus vermeden dat de vreemdeling eerst een procedure moet doorlopen voor de familierechtbank, alvorens de verblijfsprocedure te kunnen opstarten, waardoor de nodige kosten en tijd kunnen worden vermeden.

Indien de vreemdeling beschikt over een uitspraak van de familierechtbank op grond waarvan hij erkend wordt als staatloze, zal hij dit kunnen voegen bij de aanvraag wegens staatloosheid. Bij de beoordeling of de vreemdeling valt onder het Staatlozenverdrag, zal de uitspraak van de familierechtbank in beginsel worden gerespecteerd. Er zal evenwel nog steeds worden nagegaan of de vreemdeling op het moment van de beoordeling van de aanvraag nog daadwerkelijk staatloos is. De situatie van de betrokkene kan immers wijzigen na de uitspraak van de familierechtbank, doordat er sprake is van nieuwe elementen. Het kan bijvoorbeeld blijken uit eerder opgestarte procedures dat de vreemdeling wel over een nationaliteit beschikt, bijvoorbeeld omdat een paspoort wordt aangetroffen in zijn dossier. De erkenning als staatloze door de familierechtbank heeft dus niet automatisch tot gevolg dat de vreemdeling in het kader van de verblijfsaanvraag zal worden beschouwd als een staatloze in de zin van het Staatlozenverdrag.

Bovendien zullen de gemachtigde van de minister en de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen ook systematisch de overige voorwaarden van de procedure staatloosheid moeten onderzoeken. Zelfs indien de persoon valt onder het toepassingsgebied van het Staatlozenverdrag, al dan niet na het voorleggen van een vonnis, zal zijn verblijf nog kunnen worden geweigerd indien hij niet voldoet aan deze andere voorwaarden.”

In het voorontwerp, en meer bepaald in het ontworpen artikel 57/37 van de wet van 15 december 1980 (artikel 12 van het voorontwerp), worden de voorwaarden bepaald waaraan een persoon die als staatloze erkend is, moet voldoen om een toelating tot verblijf te krijgen. In dat verband wordt aan de bevoegde overheid, te weten de minister of diens gemachtigde, de bevoegdheid verleend om te beoordelen of voldaan is aan de voorwaarden van artikel 1, lid 1, van het Verdrag ‘betreffende de status van staatlozen’, ondertekend te New York op 28 september 1954, opdat een vreemdeling kan worden erkend als staatloze.

Daaruit vloeit voort dat de aanvrager niet noodzakelijkerwijs een verzoekschrift “met betrekking tot de staat van een persoon” bij de familierechtbank moet hebben ingediend en dat de minister of diens gemachtigde bovendien niet gebonden is door de beslissing van de familierechtbank die uitspraak heeft gedaan over een aanvraag tot erkenning van de status van staatloze van de aanvrager.

2.1. Het naast elkaar bestaan van twee procedures – een gerechtelijke en een administratieve – geeft aanleiding tot de hiernavolgende fundamentele bezwaren.

2.2. Het voorontwerp laat na te regelen hoe de gerechtelijke procedure en de administratieve procedure op elkaar worden afgestemd. Het voorziet in de mogelijkheid dat een individu wegens staatloosheid wordt toegelaten tot verblijf zonder dat hij de procedure heeft doorlopen die wordt vastgesteld bij artikel 572*bis*, 1°, van het Gerechtelijk Wetboek. Het voorziet eveneens in de mogelijkheid dat een persoon die als staatloze is erkend in het kader van de gerechtelijke procedure, niet als zodanig wordt erkend in het kader van de administratieve procedure. Het voorontwerp verhindert niet dat een persoon aan wie de status van staatloze is geweigerd in het kader van de administratieve procedure, vervolgens de status van staatloze verkrijgt in het kader van de gerechtelijke procedure, noch, omgekeerd, dat een persoon aan wie de status van staatloze is geweigerd in het kader van de gerechtelijke procedure, vervolgens wel wordt erkend als staatloze in het kader van de administratieve procedure met betrekking tot de aanvraag om toelating tot verblijf.

Een dergelijke manier van handelen is onsamenhangend en onduidelijk, terwijl het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties zijn voorkeur heeft geuit voor een gecentraliseerde procedure.¹

2.3. Essentiëler is dat die werkwijze op het volgende fundamentele bezwaar stuit.

Doordat het voorontwerp toestaat dat de minister of diens gemachtigde de toestand van staatloosheid van een aanvrager niet erkent terwijl de familierechtbank wel heeft erkend dat die aanvrager de status van staatloze bezit, doet het afbreuk aan het gezag van gewijsde van de beslissingen van de familierechtbank. Het Grondwettelijk Hof² is echter de mening toegedaan dat:

“[v]olgens een fundamenteel beginsel van onze rechtsorde, (...) de rechterlijke beslissingen niet [kunnen] worden gewijzigd dan ingevolge de aanwending van rechtsmiddelen.

De in het geding zijnde bepalingen mogen in geen geval ertoe leiden rechterlijke beslissingen die in kracht van gewijsde zijn gegaan, in het geding te brengen. Indien zij een dergelijke doelstelling hebben, zouden zij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden doordat zij aan een categorie van personen het voordeel van rechterlijke beslissingen die definitief zijn geworden, zouden ontfangen, wat door geen enkele omstandigheid zou kunnen worden verantwoord. Het betreft immers een van de essentiële beginselen van de rechtsstaat.”

¹ UNHCR, *Manuel sur la protection des apatrides*, 2014, § 63: “Les procédures centralisées sont préférables dans la mesure où elles ont plus de chances de doter peu à peu les agents de l’État chargés de la détermination du statut des compétences nécessaires”. Met het oog op een “specialisatie” dienaangaande van bepaalde magistraten, waarop het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen aandringt, heeft de wet de bevoegdheid om uitspraak te doen over de erkenning van de status van staatloze, uitsluitend opgedragen aan de familierechtbanken gevestigd in de zetel van een hof van beroep. Zie in dat verband de bespreking van artikel 73 van de wet van 6 juli 2017 ‘houdende vereenvoudiging, harmonisering, informatisering en modernisering van bepalingen van burgerlijk recht en van burgerlijk procesrecht alsook van het notariaat, en houdende diverse bepalingen inzake justitie’, dat een nieuw onderdeel 1° invoegt in artikel 572*bis* van het Gerechtelijk Wetboek (*Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2259/001, 74), de bespreking van het nieuwe artikel 632*bis* van het Gerechtelijk Wetboek, ingevoegd bij dezelfde wet (*Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2259/001, 78), alsook het verslag van de commissie, waarin onder andere wordt vermeld dat “[d]it artikel voorziet in de centralisatie van de geschillen met betrekking tot de procedure voor de erkenning van de status van staatloze” (*Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2259/008, 36).

² GwH 16 juni 2011, nr. 107/2011, B.7.1.

Met betrekking tot de staat van personen, waarnaar uitdrukkelijk wordt verwezen in artikel 572bis, 1°, van het Gerechtelijk Wetboek, is het gezag van gewijsde bovendien absoluut en van openbare orde. Het Hof van Cassatie stelt dat “het gezag van gewijsde (...) van de beslissingen tot vaststelling, vestiging of wijziging van de staat van een persoon (...) ook ten opzichte van derden geldt en de openbare orde raakt” en dat “het vonnis dat de staat van de persoon betreft, ook gezag van gewijsde heeft ten aanzien van derden, wegens de ondeelbaarheid van deze staat”.³

Het is dan ook ondenkbaar dat een definitieve beslissing van de familierechtbank houdende erkenning van de status van staatloze niet bindend zou kunnen zijn voor een administratieve overheid. Een dergelijke omstandigheid zou het risico inhouden dat eenzelfde persoon tegelijkertijd twee verschillende statussen zou hebben, hetgeen krachtens het beginsel van de ondeelbaarheid van de staat niet is toegestaan, zoals het Hof van Cassatie in zijn arrest van 20 juni 1996 stelt.

Het staat dus niet aan de minister of aan diens gemachtigde om de “staat van een persoon” wiens status van staatloze het voorwerp heeft uitgemaakt van een rechterlijke beslissing, te heronderzoeken teneinde te beslissen dat een vreemdeling niet of niet meer voldoet aan de voorwaarden bepaald in artikel 1 van het Verdrag van New York van 28 september 1954.

Het voorontwerp dient derhalve grondig te worden herzien zodat de gerechtelijke procedure en de administratieve procedure met betrekking tot de erkenning van de status van staatloze in alle samenhang op elkaar worden afgestemd, met inachtneming van het gezag van gewijsde van beslissingen die de familierechtbank ter zake heeft uitgesproken.

3. In memorie van toelichting wordt het “[f]undamentel[e] verschil tussen staatlozen en vluchtelingen” belicht,⁴ om de invoering van een onderscheiden regeling voor die beide categorieën van situaties te rechtvaardigen. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt evenwel dat die beide categorieën aanzienlijke raakpunten hebben.

In zijn arrest 198/2009 heeft het Grondwettelijk Hof immers het volgende geoordeeld:

“B.5. De situatie van de staatlozen in het internationaal recht wordt geregeld door het Verdrag van New York betreffende de status van staatlozen van 28 september 1954, goedgekeurd bij de wet van 12 mei 1960 (hierna : het Verdrag van New York); die van de vluchtelingen is geregeld bij het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, goedgekeurd bij de wet van 26 juni 1953 (hierna: het Verdrag van Genève).

³ Cass. 20 juni 1996, AR C-93.0183.N.

⁴ Zie punt 2.2.

De twee verdragen, die historisch gezien uit dezelfde demarche voortvloeien, bevatten bepalingen waarvan de draagwijdte in verschillende opzichten vergelijkbaar is. Krachtens artikel 7.1 van het Verdrag van Genève en artikel 7.1 van het Verdrag van New York kent België aan de vluchtelingen en aan de staatlozen de regeling toe die het aan de vreemdelingen in het algemeen toekent. Krachtens de artikelen 23 en 24 van het Verdrag van New York en de artikelen 23 en 24 van het Verdrag van Genève moet België aan de vluchtelingen die rechtmatig op zijn grondgebied verblijven en aan de staatlozen die rechtmatig erop verblijven, dezelfde behandeling als die van de onderdanen toekennen op het vlak van de arbeidswetgeving, de wetgeving inzake sociale zekerheid en de bijstand van overheidswege; noch de enen, noch de anderen kunnen, indien zij rechtmatig op het grondgebied verblijven, het land worden uitgezet, tenzij om redenen van nationale veiligheid of openbare orde (artikel 31 van het Verdrag van New York en artikel 32 van het Verdrag van Genève). Geen van beide verdragen kent aan de daarin beoogde personen het recht toe om te verblijven op het grondgebied van de Staat die hen als vluchteling of als staatloze erkent.

B.6. De erkende staatlozen en de erkende vluchtelingen bevinden zich aldus in grotendeels vergelijkbare situaties, niet alleen rekening houdend met de voorschriften van die bepalingen, maar ook met het feit dat aan de overheid, door hun de hoedanigheid van, al naar gelang van het geval, staatloze of vluchteling toe te kennen, plichten worden opgelegd ten aanzien van de betrokkenen.

B.7. Wanneer is vastgesteld dat de staatloze deze hoedanigheid heeft verkregen omdat hij buiten zijn wil zijn nationaliteit heeft verloren en dat hij aantoonst dat hij geen wettige en duurzame verblijfstitel kan verkrijgen in een andere Staat waarmee hij banden zou hebben, kan de situatie waarin hij zich bevindt op discriminerende wijze afbreuk doen aan zijn grondrechten.

Hieruit vloeit voort dat, wat het verblijfsrecht betreft, het verschil in behandeling tussen de staatloze die zich in een dergelijke situatie op het Belgisch grondgebied bevindt en de erkende vluchteling, niet redelijk verantwoord is.”

Uit die rechtspraak vloeit voort dat de niet-erkenning van een recht op verblijf van erkende staatlozen een schending vormt van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, daar dat recht wel wordt erkend wanneer het om vluchtelingen gaat.

Hoewel dat arrest de verplichting vastlegt dat vluchtelingen en staatlozen gelijk worden behandeld wat betreft het verlenen van een verblijfsrecht, kan daaruit niet worden afgeleid, meer bepaald in het licht van wat in de hierboven aangehaalde overwegingen B.5 en B.6 wordt gesteld, dat de toegang tot een verblijfsrecht dat vergelijkbaar is met het recht dat een vluchteling geniet, de enige kwestie zou zijn waarvoor een dergelijke gelijke behandeling vereist is.

In dat verband merkt de afdeling Wetgeving op dat het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de vrijstelling van de retributie die vreemdelingen verschuldigd zijn voor de indiening van een aanvraag tot verblijf, in zijn arrest nr. 18/2018 van 22 februari 2018 het non-discriminatiebeginsel heeft toegepast op de erkende staatlozen, en wel om de volgende reden:

“B.19.5. (...) Nu die laatste vrijstelling is ingegeven door de wil van de wetgever om rekening te houden met de internationale verbintenissen van de Belgische Staat, is het in het licht van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie niet redelijk verantwoord geen enkele vrijstelling te verlenen aan personen die onder de bescherming vallen van het Verdrag van New York betreffende de status van staatlozen van 28 september 1954, terwijl de personen die onder de bescherming vallen van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen wel van de retributie zijn vrijgesteld wanneer zij een aanvraag voor een verblijfsvergunning indienen.”

De wetgever heeft voorts zelf voorzien in een identieke behandeling van erkende vluchtelingen en erkende staatlozen door hun dezelfde rechten te verlenen inzake non-contributieve sociale uitkeringen, bijvoorbeeld in het kader van de wet van 20 juli 1971 ‘tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag’.

De vraag rijst dan ook of er een objectieve en redelijke verantwoording bestaat voor de verschillende behandeling van staatlozen en van vluchtelingen waarin het voorontwerp voorziet.

Zo blijkt uit het voorontwerp dat aanvragers van een toelating tot verblijf wegens staatloosheid, in tegenstelling tot asielaanvragers geen recht hebben op de opvangvoorzieningen waarin de wet van 12 januari 2007 ‘betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen’ voorziet.

Ook wat betreft het mogelijke rechtsmiddel tegen een weigeringsbeslissing wordt een verschil in behandeling ingevoerd tussen asielaanvragers en aanvragers van een toelating tot verblijf wegens staatloosheid. Uit het voorontwerp blijkt dat voor personen aan wie de toelating tot verblijf wegens staatloosheid wordt geweigerd, alleen de mogelijkheid van een beroep tot nietigverklaring voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen openstaat, voorzien in artikel 39/2, § 2, van de wet van 15 december 1980, terwijl afgewezen asielaanvragers de mogelijkheid hebben om voor dat rechtscollege een beroep met volle rechtsmacht in te stellen.

Zo verschillen ook de erkenningsprocedures: bij artikel 16 van het voorontwerp (ontworpen artikel 57/41, § 1, tweede lid) wordt de bevoegdheid van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (CGVS) beperkt tot een adviesbevoegdheid wat betreft de aanvragen om de toelating tot verblijf wegens staatloosheid, waarbij de beslissing toekomt aan de ter zake bevoegde minister, terwijl inzake asiel de beslissing om de hoedanigheid van vluchteling te erkennen of te weigeren, overeenkomstig artikel 57/6, eerste lid, 1°, van de wet van 15 december 1980, genomen wordt door de CGVS.

Uit artikel 18 van het voorontwerp volgt dat, in tegenstelling tot de asielprocedure, de procedure staatloosheid louter schriftelijk kan verlopen, waarbij de minister de vreemdeling kan maar niet moet horen, en dit terwijl het onderzoek van elementen zoals de vrijwillige of onvrijwillige aard van het verlies van nationaliteit een grondige en nauwgezette analyse vereist van de situatie van de aanvrager, voor welke analyse een mondelinge procedure zich bijzonder goed leent, en terwijl een aanvraag om de status van staatloze eventueel kan steunen op niet-neergeschreven getuigenissen.

De steller van het voorontwerp moet die verschillen in behandeling kunnen verantwoorden op objectieve en redelijke wijze, in het licht van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof zoals die hierboven in herinnering gebracht is; de vaststelling dat de categorie van staatlozen en die van vluchtelingen niet volstrekt dezelfde zijn, vormt geen afdoende verantwoording voor de beoogde verschillen in behandeling.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 1

De gemachtigde van de staatssecretaris is het ermee eens dat de woorden “artikel 78 van de Grondwet” vervangen moeten worden door de woorden “artikel 74 van de Grondwet”.

Artikel 12

1. Zodra de aanvrager voldoet aan de voorwaarden vervat in het ontworpen artikel 57/37, moet hij toegelaten worden tot verblijf.

De afdeling Wetgeving ziet immers niet in op welke grond een vreemdeling die een aanvraag indient om toelating tot verblijf wegens staatloosheid en die alle opgelegde voorwaarden vervult, eventueel geen verblijfsrecht toegekend zou kunnen krijgen, temeer daar in het bijzonder in geval van gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid, het verblijfsrecht geweigerd kan worden.

Er dient dus voorzien te worden in een gebonden bevoegdheid van het bestuur door te bepalen dat de vreemdeling die de gestelde voorwaarden vervult, toegelaten wordt tot verblijf.

Bijgevolg dienen in de inleidende zin van het ontworpen artikel 57/37 de woorden “kan een toelating tot verblijf wegens staatloosheid verkrijgen” vervangen te worden door de woorden “krijgt een toelating tot verblijf wegens staatloosheid”.

2. Wat het ontworpen artikel 57/37, 3°, betreft, rijst de vraag wat er moet gebeuren in het geval van een vreemdeling die buiten zijn wil zijn nationaliteit verloren heeft, doordat hij er te goeder trouw van uitging dat hij een andere nationaliteit had of een andere nationaliteit zou krijgen doordat hij afstand gedaan had van zijn oorspronkelijke nationaliteit. Het dispositief moet op dat punt herzien en, in voorkomend geval, verduidelijkt worden.

3. In het ontworpen artikel 57/37, 5°, wordt vereist dat de aanvrager “geen wettige en duurzame verblijfstitel [heeft of kan] verkrijgen in een andere Staat waarmee hij banden zou hebben”. Hoewel het begrip “duurzame verblijfstitel” en de uitdrukking “in een andere Staat waarmee hij banden zou hebben” hun oorsprong vinden in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, verdient het aanbeveling dat begrip en die uitdrukking duidelijker weer te geven in het voorontwerp. Zo zou het begrip “duurzame verblijfstitel” vervangen kunnen worden door het begrip “een verblijfstitel die hem de mogelijkheid biedt een onbeperkt verblijfsrecht te verkrijgen”. Wat de banden met een ander Staat betreft, wordt in de bepaling bovendien niet aangegeven dat die verblijfstitel aan de betrokkene de mogelijkheid moet bieden daadwerkelijk opnieuw toegelaten te worden door die Staat. Het dispositief moet herzien worden en de draagwijdte ervan moet op dat punt verhelderd worden.

Artikel 15

1. Het ontworpen artikel 57/40, 5°, bepaalt dat de minister of zijn gemachtigde de aanvraag niet in overweging neemt in het volgende geval:

“de vreemdeling kan niet aantonen dat hij eerder beschikte over ofwel een wettig verblijf van meer dan drie maanden ofwel een verblijf gedekt als verzoeker om internationale bescherming.”

Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk op grond waarvan het voorontwerp eist van een staatloze die een aanvraag indient voor de erkenning van zijn status zodat hij meer bepaald zou beschikken over een verblijfstitel, dat hij voordien al over een verblijfstitel beschikte. Het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen merkt in verband met het voorontwerp op:

“Everyone in a state’s territory must have access to the procedure. There is no basis in the 1954 Convention for requiring that applicants be lawfully within a state. Such a requirement is particularly inequitable given that lack of nationality denies many stateless persons the very documentation that is necessary to enter or reside in any state lawfully.”⁵

⁵ Pp. 7 en 8. In dezelfde zin, UNHCR, *Manuel sur la protection des apatrides*, 2014, p. 30, punt 69.

2. Doordat in het voorontwerp bepaald wordt dat de aanvraag in overweging genomen zal worden in het geval dat de aanvrager beschikt over “een verblijf gedekt als verzoeker om internationale bescherming”, worden de aanvragers om een toelating tot verblijf wegens staatloosheid die voorheen niet beschikten over een wettig verblijf van meer dan drie maanden, verplicht om een verzoek om internationale bescherming in te dienen, teneinde hun aanvraag voor de erkenning van hun status van staatloze te doen onderzoeken. De vraag rijst of die consequentie daadwerkelijk overeenstemt met de bedoeling van de steller van het voorontwerp.

3. De uitdrukking “séjour régulier” in de Franse tekst van het ontwerp lijkt vervangen te moeten worden door de uitdrukking “séjour légal”, die gebruikt wordt in de memorie van toelichting en die overeenstemt met wat in de Nederlandse tekst van de bepaling staat.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET