photo © UNHCR / G. Constantine

UNHCR
The UN Refugee Agency

Mapping Statelessness in Belgium



Summary Report/Rapport succinct/Samenvatting

Including Full Report on CD-Rom



UNHCR
United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

This document is for general distribution. All rights reserved. Reproduction and translation is authorized, except for commercial purposes, provided that UNHCR is acknowledged as the source.

Brussels, October 2012

Mapping

Statelessness

in Belgium

English

Etat des lieux

de l'apatridie

en Belgique

Français

Staatloosheid

in België

Nederlands

ACKNOWLEDGEMENTS

The report was researched and compiled by Carine Rustom and Quentin Schoonvaere.

Véronique de Ryckere and Frances Nicholson at UNHCR's Regional Representation for Western Europe in Brussels initiated and supervised the project on behalf of UNHCR, in partnership with Julie Lejeune and Koen Dewulf of the Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism in Belgium in collaboration with the Research Centre in Population and Societies of the Catholic University of Louvain.

The research team is most grateful to all the individuals who agreed to be interviewed for the project, to share their experiences, and give permission for their immigration files to be analysed. Their contribution has been essential to the report. All their names have been changed in the report to protect their anonymity. The team wishes to thank all the organizations and lawyers that referred participants for interview.

The generous contribution of expertise and time given by the members of the expert consultative panel, comprising Professor Gerard-René de Groot, Philippe Leclerc, Julie Lejeune, Mark Manly, Nicolas Perrin, Bernadette Renauld, Professor Dirk Vanheule, Nick Vanderscheuren, and Ruben Wissing, has also been greatly appreciated. The research team is likewise grateful to Professors Jean-Yves Carlier and Marie-Claire Foblets, who contributed their views and expertise through two interviews.

Thanks are due too to the many individuals who devoted their time and expertise to this study but who are too numerous to name here individually: namely staff of the office of the Secretary of State for Migration and Asylum Policy, the Ministry of Justice, the Aliens Office, the Commissioner General for Refugees and Stateless Persons, various tribunals and courts, the Federal Ombudsman, civil registries, non-governmental organizations, and various lawyers.

Within UNHCR, special thanks are owed to Tarek Abou Chabake, Mirna Adjami, Jorunn Brandvoll, Aintzane de Aguirre, Radha Govil, Shannon Kahnert, Houria Kembouche, Catherine Keuning, Philippe Leclerc, Mark Manly, Vanessa Saenen, Liesbeth Schockaert, Inge Sturkenboom, Melita Šunjić, Emilie Wiinblad, and Pamela Williams for their contributions to the project and/or the preparation and finalization of the report, as well as to UNHCR interns Ine Declerck, Véronique Delahaye, Julie Latour, Cristiano Nogueira Antunes, Laure Philippe-Kagan, Antoine Thillaye du Boullay, Rob van de Westelaken, Evelyne Van Der Elst, and Antoinette Van Vyve, who provided valuable project support and coordination.

Finally, the research team would like to thank Alexandra McDowall, Henri Nickels, and Nick Oakeshott for their valuable advice in designing the project as well as Philippa Youngman for editing the report and Catherine Delebecq and BD Consult for the translations of the report into French and Dutch.

October 2012

CONTENTS

MAPPING STATELESSNESS IN BELGIUM

1. Introduction 4
2. The project 5
3. A demography of statelessness in Belgium 6
4. The face of statelessness 10
5. The determination of statelessness 14
6. The status of people recognized as stateless and of those seeking recognition 18
7. The prevention and reduction of statelessness 23
8. Recommendations 27

ETAT DES LIEUX DE L'APATRIDIE EN BELGIQUE

1. Introduction 40
2. Le projet 41
3. Démographie de l'apatridie en Belgique 42
4. Donner un visage à l'apatridie 46
5. Détermination de l'apatridie 50
6. Statut des personnes reconnues comme apatrides et de celles qui en sollicitent la reconnaissance 56
7. Prévention et réduction de l'apatridie 60
8. Recommandations 65

STAATLOOSHEID IN BELGIË

1. Inleiding 78
2. Het onderzoeksproject 79
3. Staatloosheid in België in demografisch perspectief 80
4. Staatloosheid een gezicht geven 84
5. Vaststelling van staatloosheid 88
6. Status van erkende staatlozen en kandidaat-staatlozen 93
7. Preventie en beperking van staatloosheid 98
8. Aanbevelingen 103

FULL REPORT: CONTENTS 114

SUMMARY REPORT

Mapping Statelessness in Belgium

English

1. INTRODUCTION

A stateless person is someone who is "not considered as a national by any State under the operation of its law", as defined in the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons (the 1954 Convention). Without a nationality stateless people lack what has been described as "the right to have rights". They can face serious problems in all areas of their lives from accessing their right to education or healthcare to the right to open a bank account, to travel or to marry.

As one young man born in Iran to parents of Afghan origin and seeking to be recognized as stateless in Belgium, who was interviewed for this report, said: "I want to be recognized as human. I have no right to do anything now. I don't have any rights." A woman of Palestinian-Egyptian origin who was born in Lebanon and also interviewed said simply: "I want to be recognized as a human being."

This study was launched at the time of the 50th anniversary of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness (the 1961 Convention). At the ministerial meeting to commemorate this anniversary in Geneva in December 2011, governments expressed their concern that "millions of people live without a nationality, which limits enjoyment of their rights". They pledged to "work towards addressing statelessness and protecting stateless persons, including, as applicable, through national legislation and strengthening mechanisms for birth registration".

Belgium was among the states that announced and later pledged to accede to the 1961 Convention and to introduce a new procedure for the determination of statelessness to be conducted by the Commissioner General for Refugees and Stateless Persons (CGRS), thereby contributing to what the UN High Commissioner for Refugees, António Guterres, described as "a real breakthrough, a quantum leap, … in relation to the protection of stateless people".

Statelessness is not confined to the developing world or distant countries. It is a global problem affecting an estimated 12 million people worldwide. While the largest concentration of stateless people is to be found in Asia, all across the globe there are people who live or survive without the elementary benefits of a nationality. Belgium is no exception.

The reasons for statelessness can be grouped into three categories. Firstly, it may be linked to the dissolution and separation of states and the transfer of territory between states. Secondly, it may be a result of the complex technical operation of citizenship laws or administrative practices. Thirdly, people may be or become stateless as a result of discrimination, for instance, on account of their gender, age, ethnicity and/or race or they may find themselves arbitrarily deprived of their nationality.

2. THE PROJECT

Anecdotal evidence in Belgium from UNHCR's involvement in resolving individual situations of statelessness and its engagement with stakeholders suggests that statelessness has been a hidden issue. In an attempt to gain a greater understanding of the situation facing stateless people in Belgium, UNHCR undertook this interdisciplinary research project which examines socio-demographic and legal aspects of statelessness.

The research aims to provide greater clarity on how many stateless people there are in the country and their protection needs. Available statistics, primarily from census and administrative data, were gathered and analysed. Interviews with people who are stateless (or potentially stateless) helped give these statistics a human face and identify the protection and other problems they may face. The research also analyses existing legislation and procedures governing the determination of statelessness and the enjoyment of rights under the 1954 Convention. With respect to the prevention and reduction of statelessness, the report examines the compatibility of national legislation with the 1961 Convention.

The project ran from November 2010 until the end of July 2012 and was supervised by UNHCR in collaboration with the Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism. Two consultants worked on the project, while an expert consultative panel helped inform the research and ensure the broad engagement of relevant actors in the project. The research combined a desk-based analysis of quantitative and legal data, meetings with stakeholders, the review of administrative files and interviews with individuals covered by the research.

Meetings or interviews with stakeholders included consultations with the relevant ministries, the Aliens Office, the CGRS, different Crown Prosecutors' Offices, judges, the Naturalization Commission of the Chamber of Representatives, a representative of civil registrars, the Federal Mediator, lawyers and NGOs, including notably the Belgian Refugee Council (CBAR/BCHV). These allowed the researchers to gain a better understanding of the reality of the situation of stateless people.

The main national sources of law are the Belgian Constitution, the Belgian Civil Code, the 1980 Aliens Act, and its associated royal decrees and instructions as regards regularization criteria, the 1984 Belgian Nationality Code (BNC) and its related royal decrees, circulars, and legislative modifications. The most recent change to the BNC was made in 2006 and further amendments were under negotiation during the course of the research.

The international instruments examined for this research include two UN conventions: the 1954 Convention, to which Belgium is a party, and the 1961 Convention, to which it has not yet acceded. International human rights and international refugee law also have a bearing on the rights of stateless people in Belgium.

3. A DEMOGRAPHY OF STATELESSNESS IN BELGIUM

Estimating the number of stateless people in Belgium is not an easy task. The study uses information from censuses and the National Register to identify the stateless population in Belgium, but this does not provide a complete picture.

First, the research shows that part of the stateless population is living illegally in Belgium and is therefore not included in these data sources. This is because people in a statelessness determination procedure are not granted any temporary legal stay, while those who are recognized as stateless and do not have a lawful stay and protection outside Belgium are not regularized automatically.

Second, there is uncertainty about the definition of statelessness and varying interpretations of this category by municipalities and the judiciary. Finally, the multiplicity of administrative categories used to classify recognized stateless people and people who may be stateless makes it difficult to identify the total stateless population in Belgium from national statistics.

The historical analysis nevertheless shows first that, in the aftermath of the Second World War, population displacements from eastern and central European countries (essentially Poland, the Soviet Union, Hungary, Yugoslavia and Germany, the boundaries of which all changed) created a significant self-declared stateless population or at least a population whose members may have had a nationality but considered it to be ineffective. Second, an increasing proportion of the stateless population in Belgium was born there. By 1981, there were 1,172 stateless people in this category.

Since the adoption of the BNC in 1984, however, the fact that Article 10 §1 of the BNC attributes Belgian nationality to children born in Belgium if they would otherwise be stateless means that the number of stateless people born in Belgium has fallen. The remaining stateless population born in Belgium concerns people who were over 18 years old when the BNC was adopted, and it continues to decrease.

Stateless people in national statistics

There were 637 recognized stateless people with a valid residence permit of more than three months in the National Register as of January 2010. As of March 2011, there were 672 stateless people with a valid residence permit according to the Aliens Office database. Unlike data in the National Register which include only people with a valid residence permit of more than three months, this latter statistic includes stateless people with permits valid for less than three months, such as the “attestations d’immatriculation” delivered to asylum-seekers in the asylum procedure (of whom there were 18 in March 2011).

Since the beginning of the 2000s, when the lawfully resident stateless population was around 300, and in particular since 2006, this lawfully resident stateless population has more than doubled. (See Figure 2 of the full report.) This increase is probably related to the increase in the number of applicants seeking recognition as stateless before tribunals, particularly between 2006 and 2008 when there were many applicants from Kosovo. It may also be related to an increase in the number of regularizations, particularly in 2009 and 2010 due to

the implementation of new regularization Instructions from July 2009, (as explained below in section 6 under the heading Regularization of stateless people's stay). Despite this increase, the stateless population remains numerically small compared with the number of asylum-seekers, refugees, and other groups of foreigners.

Since the beginning of the 2000s, the stateless population has contained a growing number of females and has become younger. Nevertheless, the lawfully resident stateless population remains predominantly male (61 per cent were male in 2010) and of working age (75 per cent were aged between 20 and 60). (See Figures 4–6 of the full report.)

People of unknown nationality in national statistics

There were 4,823 people of unknown ("indéterminé" or "onbepaald ") nationality (that is, people not formally recognized as stateless whose nationality is unclear) with a valid residence permit of more than three months registered in the National Register on 1 January 2010, the most recent date for which data were available. A significant number of them were recognized refugees (42 per cent of this population on 1 January 2007) who are subsequently able to acquire Belgian nationality under the facilitated naturalization provisions currently contained in the BNC for refugees and stateless people. This acts to reduce the numbers of people registered as being of unknown nationality with a valid residence permit.

The population of unknown nationality with a valid residence permit recorded in the National Register was over 3,000 during most of the 1990s, but fell at the end of the decade to less than 2,000 by 2001. In 2002 it again approached 3,000 and remained at around this number until 2009 and 2010 when it was over 4,000, as set out in Figure 3 of the full report. There has thus been an increase since 2002 in the number of people registered as being of unknown nationality with a valid residence permit. This is linked to increases in the number of people recognized as refugees and to people of unknown nationality who have been able to regularize their status when regularization procedures were initiated (such as after the implementation of the Regularization Act of 1999 and of the regularization Instructions in July 2009).

This population of unknown nationality has a younger age structure than the stateless population. On 1 January 2010, a quarter of this population was under the age of five (1,169 children). (See Figure 7 of the full report.) No stateless children born in Belgium have been registered under the category "stateless" since the introduction of the BNC in 1984, which in Article 10 §1, provides that children born in Belgium are entitled to Belgian nationality if they would otherwise be stateless. It is however possible that some children born in Belgium have been registered as being of "unknown nationality".

Stateless people not visible in national statistics

In addition to these populations, which are administratively registered and residing lawfully in Belgium, there are people in a statelessness determination procedure before a tribunal or court who do not have residence permits and are not included in the National Register.

Extrapolating from the number of opinions sought by prosecutors from the Aliens Office and CGRS, it is estimated that the number of **applicants seeking recognition as stateless** is around 100 per year (except between 2006 and 2008 when the number of applicants from Kosovo was high).

Comprehensive data regarding such applications for all tribunals and courts in Belgium are not, however, available. Identifying the number of pending applications per court or tribunal could be used to give a statistical indication of the number of people who are in a statelessness determination procedure. Similarly, identifying the annual number of new applications to be recognized as stateless and the number of recognitions and refusals given by tribunals and courts should improve understanding of judicial practice in determining statelessness cases.

A second group of stateless people not covered by administrative data consists of **recognized stateless people without a valid residence permit.** Since recognition as stateless does not result in the granting of a residence permit, a significant number of them initiate a regularization procedure, usually under Article 9bis or Article 9ter of the 1980 Aliens Act, as outlined below in section 6.

Another group of stateless people not reflected in the National Register are **stateless people who are in the asylum procedure**. They are registered in a Waiting Register until they are recognized as being in need of international protection, are regularized or are removed from the territory. Thus, asylum-seekers, including stateless asylum-seekers, only appear in the official population register once they are recognized as being in need of international protection (whether as refugees or as beneficiaries of subsidiary protection) or are regularized for another reason.

The origins of stateless people in Belgium

Despite the challenges faced in identifying stateless people in Belgium, statistical data and interviews with individuals who are stateless or in a situation of statelessness indicate that stateless people in Belgium often have similar origins.

Of the lawfully resident recognized stateless population in Belgium, almost two thirds were born in Europe. More than a quarter were born in a territory that was once part of the Soviet Union (in particular Azerbaijan, Uzbekistan, Kazakhstan, the Russian Federation, Ukraine, and the Baltic states) and 23 per cent were born in a territory of the former Yugoslavia (notably Kosovo, Bosnia-Herzegovina and the former Yugoslav Republic of Macedonia). There are also a significant number of lawfully resident stateless people of Palestinian origin who are either from Israel or the Occupied Palestinian Territories or are Palestinians born in neighbouring countries in the region (Lebanon, Jordan, and Syria). There are also small numbers of stateless people who were, for instance, born in Romania (who essentially arrived during the mid-2000s), who come from Bhutan, or who are Kurds (mainly from Syria). (See Table 3 of the full report.)

The geographic distribution of stateless people in Belgium

The geographical distribution of lawfully resident recognized stateless people in Belgium contrasts with that of people of unknown nationality on Belgian territory. Of the lawfully resident recognized stateless population, almost 45 per cent lived in Wallonia, 39 per cent in Flanders and only 14 per cent in the Brussels-Capital Region in January 2008 (the latest date for which data are available). A third of the lawfully resident recognized stateless population were living in Charleroi, Antwerp, Ghent and Namur at that time. By contrast, of the lawfully resident population of unknown nationality, only 18 per cent lived in Wallonia, almost 40 per cent lived in Flanders, and almost 43 per cent lived in the Brussels-Capital Region in January 2008. (See Figures 9 and 10 of the full report.)

This different distribution may call into question the quality of the registration of stateless people in some municipalities in the Brussels-Capital Region. It may also indicate that, even though people of unknown nationality may initially have been registered in the Brussels-Capital Region, they may subsequently move to another Region, for instance, if they initiate an asylum procedure resulting in their being allocated reception facilities there. Alternatively, if they are francophone, they may decide to move to Wallonia once recognized as stateless.

More broadly, the variations in the geographical distribution of people who are stateless and those of unknown nationality may also indicate that the understanding of who should be registered under these categories varies from one municipality to another. It may be that some municipalities are encountering difficulties registering people accurately.

For instance, young children whose nationality is not clear at birth may be registered as being of unknown nationality even though they may subsequently be able to acquire either Belgian nationality or indeed another nationality. In addition, when someone is recognized as stateless by a tribunal or court, this recognition is not reflected automatically by the relevant municipality. Rather, the person must ask the municipality where they live to register them as stateless. This means that if a recognized stateless person does not approach their municipality to request this, they may still be registered as being of unknown nationality or indeed under another category, such as Soviet Union or Yugoslavia or even Palestine, Syria, Lebanon or Bhutan.

4. THE FACE OF STATELESSNESS

Too little is known about the lives of the people behind these statistics. To give a human face to the question, the project undertook 20 interviews with people who are either recognized as stateless, who are seeking recognition as stateless or who share similar problems to stateless people.

The interviews helped give a clearer picture of their situation and identify the challenges they face. They showed how their lack of nationality often results in an accumulation of problems and how the uncertainty of their situation affects their lives and wellbeing. This relatively small sample means that issues identified are not necessarily representative of the situation of all stateless people in Belgium. A number of common themes nevertheless emerged from the interviews, suggesting that these issues are recurrent and significant.

Of the 20 participants interviewed, 15 were men and five were women. Their ages ranged from the early 20s to over 70; 10 of them were in their 20s, five in their 30s, and the rest aged over 40. In terms of their geographical origins, there were five people of Palestinian origin from Lebanon and Gaza, four Kurds from Syria, one Kurd of Iraqi/Iranian origin, and three people who were born in Bhutan. The other participants were of mixed origins and came from successor states to the Soviet Union (Kazakhstan and Belarus), from Iran/Iraq/Afghanistan, Kenya/India, and Somalia/Lebanon. A large majority of the cases concerned people who have arrived in Belgium in recent years.

Almost all participants (18 out of 20) had applied for asylum, sometimes more than once. Of the 20 participants, 12 had applied to be recognized as stateless, of whom one had been rejected, three had been recognized, seven were awaiting an outcome to their application, and one had withdrawn his application as he had been recognized as a refugee.

Although 20 interviews were held, the accounts they gave also concerned other stateless people. Some participants were married to someone in a situation of statelessness and/or had children who were in a situation of statelessness. Five of the participants had a total of 10 children. Of these children, two had Belgian nationality as a result of being born in Belgium; three other children were born in Belgium and were stateless at the time of the interview, although two subsequently acquired the nationality of another country; one child had the nationality of another member state of the European Union; and four who had been born outside Belgium were recognized as stateless by Belgium.

Ashmi's story below shows the challenges she and her family have faced as a result of her statelessness and how she has slowly managed to resolve at least some of them, once she was able to secure recognition as stateless and eventually to regularize her stay.



Name: Ashmi (Participant No. 14)
Age and sex: 40s, female
Country of origin: Bhutan
Status when interviewed: Rejected asylum-seeker, recognized as stateless and regularized (unlimited residence)
Current status: unchanged

The case of Ashmi* reflects the difficulties of the Nepali minority in Bhutan. Her grandparents moved from Nepal to Bhutan for work and became Bhutanese. She was born in Bhutan, but grew up in a village speaking one of the languages of Nepal. She has never learned to read or write. She says her official identity documents were kept by the local authorities in her village.

In Bhutan she lived with her husband and their two children. He was a driver and she worked on a farm. In late 2002, her husband was arrested because he helped people of Nepalese origin to take their property out of the country. When she went to the authorities to ask after her husband, they told her she only had to sign a paper and he would be released. Illiterate, Ashmi did not know that she was in fact giving her consent for all their property to be seized by the state.

Stripped of all her possessions, without papers and not knowing her husband's fate, Ashmi decided to take her children and leave for Delhi, where one of her in-laws lived. One month later she moved to Belgium and asked for asylum in early 2003. Within a year, her application had been rejected twice. The Belgian authorities questioned Ashmi's credibility because she did not speak Dzongkha, the official language of Bhutan, nor did she know much about Bhutan, for example, the name of the king.

In late 2003, Ashmi opted for voluntary return and approached IOM for assistance. They found that she could not go back to Bhutan, as the Embassy refused to provide her with a travel document. So she stayed in Belgium with her status unclear.

Taking the advice of a lawyer, Ashmi then applied to be recognized as stateless and received a positive decision a year later in 2008. Her children had to wait until they were 18 before they were also recognized as stateless.

In February 2009, Ashmi lodged a request for the regularization of her stay, which was granted after two years. Only two weeks before her interview for the research project, Ashmi and her children received unlimited residence permits. Now she is hopeful that she can find a job and have a more stable life.

An NGO helped the family to find housing and provides them with financial support. Currently, Ashmi's daughter is studying to become a nursing assistant and her son is training to become an electrician.

Ashmi does not know what happened to her husband. Throughout her stay in Belgium, she has been trying to trace him through the Red Cross. In 2010, she was informed that he had most probably died, but she has no proof of this.

Ashmi's dreams for the future are family-related: she would like to bring her husband's two children from a previous marriage to Belgium. She wants to acquire Belgian nationality and to get travel documents so she can visit relatives.

*Not her real name.

Lives marked by discrimination, uncertainty and precariousness

The interviews conducted showed that many of the participants had arrived in Belgium having left countries where their living conditions had become intolerable because of their lack of nationality. The interviews showed that the participants' lack of nationality had often resulted in their being discriminated against and marginalized and even being exposed to arrest, interrogation, or torture. They had thus often already endured tough conditions, as well as difficult journeys before reaching Belgium. Some confided that the denial of their identity and their experiences have affected their mental health.

It is clear that many participants claiming to be stateless are unaware (at least initially) of the existence of a statelessness determination procedure in Belgium. They did not appear to be given information that they could apply to a Tribunal of First Instance to be recognized as stateless, or else this was not adequately explained or understood. In addition, given that recognition as stateless offers no rights as such, some participants had been advised, including by their lawyers, to apply both for asylum and for recognition as stateless almost simultaneously. Indeed, many participants had done so and were sometimes recognized under both procedures.

Most applicants explained that the long delays in different procedures, whether these were before a Tribunal or the Aliens Office, had a negative impact on their lives. Applicants seeking recognition as stateless also emphasized the difficulties they faced obtaining relevant documents from the authorities of their country of former habitual residence or another country with which they had links. They suggested that the Belgian authorities needed greater understanding of the reality of their personal situation and of different countries' legislation and administrative practices regarding nationality. They asked the tribunals to take into account international geopolitical realities when deciding whether someone is stateless.

Concerns and hopes for the future

The fact that applicants seeking recognition as stateless (who unlike asylum-seekers have no entitlement as such to reception) and recognized stateless people are residing illegally in Belgium (unless they have managed to regularize their situation after recognition) was highlighted as a major cause of worry. If they applied for asylum, they were generally housed in open centres, although these did not all offer the same support services to residents. If they were rejected in the asylum procedure this could result in the withdrawal of assistance and a risk of detention.

Moreover, even after being recognized as stateless by a Belgian tribunal, they often remained unable to enjoy the rights to which they are entitled under the 1954 Convention until they could also regularize their stay. The inability to work was particularly hard for them.

The participants felt that they were not able to get on with their lives and that they could not become actively involved in Belgian society. Even if their stay had been regularized, some explained that they still had to wait until they had a permanent residence permit, before they could obtain travel documents to be able, for instance, to see their family.

For children born in Belgium who were currently without a nationality, the participants suggested that the authorities could provide assistance to parents. This could be both in

terms of explaining the applicable legislation, for instance, in the country/ies of origin of the parent(s), and of accompanying them to the embassy if they face obstacles registering their children (although implementing such a suggestion could require additional resources).

As regards the participants' hopes for the future, those who were in a stateless determination and/or regularization procedure, hoped that they would get a decision in the near future. They were eager to get on with their lives and to be able to work and travel, and looked forward to the day when they would no longer live in fear and uncertainty. Those who wished to acquire Belgian nationality wanted to do so in order to become fully part of Belgian society and to acquire travel documents to visit their family and friends abroad.

5. THE DETERMINATION OF STATELESSNESS

The 1954 Convention establishes the international legal definition of a stateless person and enumerates the rights to which such individuals are entitled, but it is silent as to how stateless people are to be identified. It is nevertheless implicit in the 1954 Convention that state parties, such as Belgium, must be able to identify stateless people within their jurisdiction so as to ensure that they are able to enjoy the rights to which they are entitled and that state parties are able to comply with their convention commitments.

Currently, the judiciary rather than the executive is competent in Belgium to determine statelessness. People seeking to be recognized as stateless must therefore apply to one of the 27 Tribunals of First Instance in the country, while an eventual appeal goes to one of the five Courts of Appeal. Applicants have access to this procedure irrespective of their migratory status in the country. Unlike asylum-seekers, however, they are not given a temporary legal status for the duration of the procedure.

No information is currently available at the national level regarding the number of applications a year for recognition as stateless, the origins of applicants, or decisions taken.

Practice in determining statelessness to date

Looking at the practice and jurisprudence of the tribunals, key findings include the fact that applications for recognition as stateless are relatively infrequent. Applicants appear to originate mainly from the former Soviet Union, the former Yugoslavia, and Lebanon (Palestinians), with a few also originating from Bhutan.

Practice seems to vary quite widely among tribunals in the interpretation of the statelessness definition. The report's analysis of relevant jurisprudence raises questions regarding the factual character of the statelessness definition, since the Convention's object and purpose of facilitating the enjoyment by stateless people of their human rights is equally relevant in cases of voluntary renunciation and involuntary withdrawal of nationality. It does not as such concern the search for a solution to that situation, which might be acquiring or re-acquiring another nationality. In this context, some Crown Prosecutors appear to be reluctant to follow a June 2008 ruling by the Court of Cassation. This had determined that states could not refuse to recognize aliens as stateless on the grounds that they had not undertaken steps to regain a nationality they had lost, even if they had voluntarily renounced it.

The analysis also raises questions regarding the application of the exclusion clause in Article 1(2)(i) of the 1954 Convention. On this issue, the tribunals appeared generally to be in agreement with a January 2009 Court of Cassation ruling in a case concerning a Palestinian which judged that when a Palestinian refugee has left a territory covered by UNRWA's mandate, he or she no longer enjoys the protection or assistance of the agency and cannot thus be excluded from the application of the 1954 Convention on the grounds that his or her stay in Belgium is temporary.

In addition, varying standards of proof are applied and the applicant usually bears the burden of proof. At the same time, the task of the applicant is made more difficult by the fact

that some consular authorities appear reluctant to engage with individuals' requests to be documented and treated as nationals, or to state in writing that they are or are not nationals.

Crown Prosecutors interviewed for the research said that the Crown Prosecutor's Office, which leads the public prosecution in the tribunals, systematically asks for the opinions of the Aliens Office and the CGRS. The duration of the procedure varies depending on the tribunal but seems generally to be long (in some instances two to four years). Requests for recognition as stateless appear not to be processed quickly in the Crown Prosecutors' Offices.

A variety of factors means that applicants seeking to be recognized as stateless frequently also seek asylum and/or regularization either sequentially or simultaneously. This may be because of the lack of rights accorded both to applicants in the statelessness procedure and to people recognized as stateless. It may also be because of a lack of information on the procedure, and a lack of counselling particularly by the authorities which come into contact with potentially stateless people. Applying to be recognized as stateless is often used, or perceived to be used, as a measure of last resort.

The process of applying for asylum, for recognition as stateless and/or for regularization, as many stateless people find themselves obliged to do, takes up time – sometimes many years of their lives – before they can hopefully eventually find a meaningful status and a durable solution. It also takes up significant resources for both the individual concerned and the authorities, as Gabir's story shows.



Name:	Gabir (Participant No. 3)
Age and sex:	30s, male
Country of origin:	Iran/Iraq
Status when interviewed:	Rejected asylum-seeker, seeking recognition as stateless
Current status:	Applicant for recognition as stateless and regularization

Gabir* has never known what his nationality is. He was born in Iran to a Kurdish Iraqi father and a Kurdish Iranian mother. He grew up in Iran with his family. Except for his Iranian mother, everyone in his family was considered an Iraqi refugee.

When he turned 18, he received a so-called green card, an identity document for refugees in Iran. He says that when he was in Iran, refugees, particularly Kurdish ones, were discriminated against and their freedom of movement limited: "I was told all the time, 'Go home, go back to your country.'"

One day, the Iranian authorities summoned him and asked him to inform on other Kurds in exchange for money. When he refused, he lost his job. With no income and no chance of studying, Gabir decided to go to Iraq to escape the daily discrimination and pressure. He received an Iraqi identity card and enrolled at a university.

With his identity card and his father's birth certificate he hoped that the city authorities would confirm his Iraqi citizenship. But they told him that he was Iranian, not Iraqi, and informed him that his new Iraqi identity card was only a temporary document.

“So I was a foreigner again and experienced the same discrimination as before”, Gabir says. While he continued his studies in Iraq, a new law entered into force in Iran, allowing Iranian women married to foreigners to pass on their nationality to their minor children. For those above 18, an interview in Iran was required, during which the Iranian authorities offered Gabir work with their intelligence service. Again Gabir did not pursue this, even though it would have allowed him to finally receive a birth certificate. He returned to Iraq and decided to start working and saving money to leave for Europe.

Later Gabir arrived in Belgium and applied for asylum. “When they asked what my nationality was, I felt ashamed that I did not know what to say”, Gabir says. He presented copies of his Iranian refugee card and birth certificate and his Iraqi identity card and student card. Following his interview at the Aliens Office, he says he was detained for periods of time totalling as much as eight or nine months (probably in the context of efforts to remove him) and then later placed in an open reception centre.

Gabir’s asylum application was rejected two years after his arrival in Belgium. In their final decision, the Belgian authorities admitted that Gabir could not return to Iran because of his problems with the authorities but found that, with his Iraqi identity card, he could go back to northern Iraq.

With few options, Gabir decided to return to Iraq. He approached the Iraqi Embassy for travel documents but was sent away, since it considered him to be an Iranian citizen. So he returned to the Aliens Office, he says, “because I did not know where to go”. A week later he received an order to leave the territory.

International organizations became involved. UNHCR found out through its office in Baghdad that Gabir’s files had been erased from the Iraqi population register. Because he had no identity documents or travel documents, the International Organization for Migration (IOM) said that they could not assist his voluntary return.

Desperate, Gabir applied to be recognized as stateless but when the interview with UNHCR took place, his case was still pending. Indeed, his lawyer said in August 2012 that he is still waiting for a decision.

In Belgium, Gabir has a girlfriend who is an EU citizen and they have a child. If they could get married, this would resolve his problem, but without valid identity documents this is proving to be impossible. Without papers he cannot even acknowledge paternity of his child.

He has also applied for regularization of his stay and hopes to be able to obtain identity documents. He hopes that one of these avenues will work and that he can start a normal life. “I am a foreigner without an identity. I am afraid to go out. Everywhere I go I am afraid that someone will ask for my identity card”, Gabir says.

*Not his real name.

Establishing a dedicated statelessness determination procedure

The Belgian federal government expressly committed in December 2011 to setting up a dedicated statelessness determination procedure and confirmed its willingness to give competence for determining statelessness to the CGRS. Nevertheless, there still appear to be varying views as to which authorities should in future be competent for determining statelessness, whether at first instance or appeal.

The report indicates that some actors feel that recognition of statelessness should not be dealt with by the tribunals, as they lack expertise on the very specific and often complex issue of statelessness. As for the CGRS, it is thus far only competent to recognize refugee status or to grant subsidiary protection. Its role regarding statelessness is limited to delivering to recognized stateless people civil status documents they cannot otherwise obtain, such as birth or marriage certificates, as well as a stateless person certificate when they present a positive decision of the Tribunal of First Instance confirming their statelessness.

Those in favour of giving competence to the CGRS for dealing with the recognition of statelessness, as the federal governmental agreement states, refer to its expertise in asylum matters and regarding countries of origin. Furthermore, they argue that granting this competence to one central authority rather than the 27 tribunals would allow for more consistent interpretation and thus greater clarity and legal security.

Others argue that there are constitutional obstacles to this proposal. Indeed, under Articles 144 and 145 of the Belgian Constitution, “disputes about civil rights belong exclusively to the courts”. Unlike disputes about political rights, they cannot be subject to a derogation allowed by law (which would allow administrative bodies to be competent). Since recognition of statelessness touches on nationality and personal status, those holding this view believe it falls more within the sphere of civil than political rights.

In this context, it is interesting to note that the situation is different for refugees, whose status is determined by the CGRS. The Constitutional Court held in 1997 that when a state authority rules on the recognition of refugee status, bearing in mind the consequences of this decision as regards the right to stay in Belgium, the CGRS is acting in the exercise of a function which is so connected with public power prerogatives that it falls outside the sphere of disputes of a civil nature covered by Article 144 of the Constitution. It therefore held that a question regarding refugee status is one that deals with a political right. As a result, the Court found that the Constitution allows derogation of this competence from the judiciary to an administrative body.

Deciding whether the determination of statelessness enables the exercise of a civil or a political right becomes decisive at the appeal stage. It affects whether competence to adjudicate litigation in statelessness cases should remain with the civil tribunals and courts or be transferred to the appellate body of the CGRS, the Council for Aliens Law Litigation (CALL), in addition to its competence regarding litigation related to the recognition of refugee status and the granting of subsidiary protection.

In this context, the CALL ruled in June 2010 that it “does not have competence to adjudicate disputes relating to civil rights or to adjudicate disputes relating to political rights that the legislator has not expressly attributed to it”. That same judgment found that the CALL “does not have competence to determine the nationality of an asylum-seeker, whether this be to decide which nationality he or she possesses, whether he or she has several or whether he or she is stateless”.

Neither jurisprudence nor doctrine has thus far provided a final answer on the nature of the right. Indeed, it has also been suggested that the debate could be somewhat artificial and that the need is mainly for a political decision in this regard.

6. THE STATUS OF PEOPLE RECOGNIZED AS STATELESS AND OF THOSE SEEKING RECOGNITION

The status – as well as the rights and obligations attached – of recognized stateless people and those awaiting determination of their eligibility for protection under the 1954 Convention is often a precarious one. Since people applying to be recognized as stateless in Belgium do not receive a temporary stay permit while the procedure is ongoing, they and their families are generally living illegally in the country. Even if they are formally recognized as stateless, they do not receive a residence permit automatically.

While there have been some cases where Belgian courts have approved the granting of a stay permit to recognized stateless people and even to applicants in the procedure, court practice is divergent and there is no common practice in this regard. Both applicants and people recognized as stateless are thus likely to be illegally present in Belgium until such time as they may be able to regularize their status.

The rationale for a status for recognized stateless people

The 1954 Convention does not require states to grant an authorization to stay to all stateless people. As UNHCR's July 2012 Guidelines on Statelessness No. 3 on the Status of Stateless Persons at the National Level note, however, granting at least a temporary authorization to stay "would fulfil the object and purpose of the treaty", as realization of many of the rights of stateless people is dependent upon legal stay. Indeed, most states with determination procedures grant a status in national law, including a right of residence, upon recognition. This is often in the form of a fixed term, renewable residence permit.

As the Summary Conclusions of UNHCR's December 2010 expert meeting on statelessness determination procedures and the status of stateless persons noted, this approach is the best way to ensure the protection of stateless people and uphold the 1954 Convention. Without such a status, many stateless people may be deprived of the protection of the Convention. As set out in the Conclusions: "When States recognize individuals as being stateless, they should provide such persons with a lawful immigration status from which the standard of treatment envisaged by the 1954 Convention flows. Having a lawful status contributes significantly to the full enjoyment of human rights." In some cases, stateless people may also have a right of residence in the state under international human rights law, including under Article 12 of the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights.

All recognized stateless people do not, however, necessarily require residence permits in the country that recognizes them. This may not be necessary if stateless people have a realistic prospect, in the near future, of obtaining protection consistent with the standards of the 1954 Convention in another state.

In UNHCR's view, protection can only be considered available in another country when stateless people can acquire or reacquire nationality through a simple, rapid and non-discretionary procedure that is a mere formality or where they enjoy permanent resident status in a country of habitual residence to which immediate return is possible. As for their ability to return to a country of previous habitual residence, this must be accompanied by the opportunity to live a life of security and dignity. Permission to return on a short-term basis would not suffice. In circumstances where these criteria are met, the host state would have discretion to provide a more transitional status.

The regularization of stateless people's stay

One of the results of implementing the 19 July 2009 Instruction was that more stateless people have been regularized. This has helped to reduce the number of recognized stateless people residing illegally in Belgium. The Instruction clarified the regularization criteria to be applied, and set out a number of exceptional circumstances that could justify a request being made in Belgium (rather than the country of origin) and for granting authorization to stay.

Among the exceptional circumstances enumerated under the Instruction were situations where applicants were in an asylum procedure that had been exceptionally long (three to four years depending on whether children at school were involved), where applicants could prove a durable local attachment (for example, aliens who could prove their emotional, social, and economic centre of interest was in Belgium), and applicants in certain urgent humanitarian situations. The latter criteria included parents of a Belgian child with whom a real and effective family life is shared, or spouses of different nationalities who come from countries which do not accept family reunification and whose return to their respective countries of origin would break up the family, especially if they have a child.

UNHCR and the Centre for Equal Opportunities have highlighted, including at the time of the elaboration of these criteria, the need to pay special attention to people who have been recognized as stateless by a tribunal or court but who do not have a residence permit in Belgium or elsewhere.

In practice, many stateless people benefited greatly from these new criteria, as many of them had been in an asylum procedure for years, had had children since their arrival in Belgium, and/or had a durable local attachment in Belgium. Indeed, the number of stateless people residing illegally in Belgium who have been able to regularize their situation increased from 10 in 2007 to 143 in 2010. This trend reflects a similar increase in the rate of regularization of foreigners during the same period.

The deadlines stipulated in the 2009 Instruction for introducing regularization requests have, however, in some cases now expired and the Instruction was cancelled by the Council of State in December 2009. This means that it is not known what future practice will be regarding the regularization of stateless people. It has been observed, however, that in 2011 only 49 stateless people residing illegally in Belgium have been able to regularize their stay.

The number of pending regularization applications introduced before the Aliens Office should give an overview of the number of recognized stateless people without valid residence permits, but this information is not currently published.

The rights of stateless people under the 1954 Convention and international law

Ensuring that stateless people are treated appropriately requires proper awareness of, and commitment to, applicable international standards. The 1954 Convention does not operate in isolation. The rights and obligations of people who are stateless are also derived from international human rights law, including where applicable international refugee law.

The 1954 Convention provides a graduated structure, with a stateless person's entitlements increasing in line with his or her level of attachment to the country in question. As a result, while some provisions are unconditional and apply to all stateless people under the state's jurisdiction, others are dependent on the individual being " lawfully in", "lawfully staying" or "habitually resident" in the territory. Thus certain rights apply during the determination phase while others only arise on recognition. In some cases international human rights law provisions replicate rights found in the 1954 Convention; others provide for a higher standard of treatment or for rights not found in the 1954 Convention at all.

For stateless refugees, international refugee law provides a higher level of protection under the 1951 Refugee Convention than that offered by the 1954 Convention. A full analysis of all relevant human rights – notably those deriving from international and European human rights law – was, however, beyond the scope of this research project.

The status granted to someone recognized as stateless under the 1954 Convention needs to provide, at the very least, an interim response respecting the rights set out in the 1954 Convention and human rights law generally in anticipation of a durable solution. For stateless people, this is the acquisition or reacquisition of nationality. Ensuring a legal status for them thus operates to bridge the gap that would otherwise exist between recognition of statelessness and a durable solution.

The residency rights of recognized stateless people in Belgium

In practice, in the absence of an automatic right of residence for recognized stateless people in Belgium, many are illegally present. This is so not least because of the difficulties they can face obtaining identity documents and gaining lawful entry to the territory in the first place.

Until able to regularize their stay, stateless people may be at risk of detention and/or removal on account of their illegal presence, although the Aliens Office has indicated that neither applicants seeking recognition as stateless nor recognized stateless people are forcibly removed. Since the beginning of the 2000s, a few dozen people of unknown nationality – some of whom may be stateless – have nevertheless been removed from the territory, mainly within the framework of the Dublin II Regulation.

Further research on these issues would be needed to clarify the situation. Further research is also necessary regarding the situation of people considered to be "unreturnable" who may be stateless or at risk of statelessness, as this issue was beyond the scope of the study.

In 2009 and 2012, the Constitutional Court addressed the contrasting treatment of refugees and stateless people in Belgium as regards their right of residence. In both judgments the

Court concluded that the difference in treatment as regards the right to stay between a stateless person and a recognized refugee was not reasonably justified.

In addition, the federal government agreement of 1 December 2011 foresees in principle the grant of a (temporary) residence permit to recognized stateless people. This commitment was already present in the federal government agreement of 18 March 2008 but had not been implemented. UNHCR welcomes this renewed governmental commitment.

The need for recognized stateless people to regularize their stay

Since the exercise of many rights is dependent on the acquisition of an authorization to stay on the territory, many stateless people start a regularization procedure. Significant delays (sometimes of several years) have been observed in this procedure and are added to those already encountered in the statelessness determination procedure. This further extends the period during which stateless people find themselves living in Belgium with no or very limited rights.

While 30 to 60 per cent of regularization decisions on requests introduced by stateless people used to be negative, this proportion decreased significantly after the introduction of new regularization criteria in July 2009. As a result more than 90 per cent of such requests were approved in 2010. As explained above, however, without any change in law and/or practice, stateless people may in future again face difficulties regularizing their stay in Belgium. Indeed, in 2011, the regularization rate fell to 53 per cent.

Access to other rights in Belgium

With regard to other rights of recognized stateless people, whether or not they possess a residence permit, and of applicants seeking recognition as stateless, the report assessed in particular the right to gainful employment, welfare, administrative assistance, and education.

Since the enjoyment of many rights derives from the grant of a residence permit, recognized stateless people who do not have such a permit face significant difficulties. This is the same for applicants seeking to be recognized as stateless. In particular, neither have access to gainful employment. Despite diverging jurisprudence on the issue, recognized stateless people without a residence permit do not generally receive social aid because public welfare centres are not required in principle to provide it, nor do they have access to health care except for urgent medical care. As for the situation in Belgium regarding the right to public relief, whether social aid or social assistance, this needs further analysis.

Children do, however, have the right to go to school and families residing illegally in Belgium with children have the right to be admitted to a reception centre if the parents cannot provide for their children.

On request, the CGRA issues recognized stateless people with civil status documents which they cannot obtain elsewhere because they do not have a nationality as well as certificates confirming their recognition as a stateless person by the judiciary.

When it comes to the issuance of a travel document, however, there is a requirement that holders have a permanent residence permit before the authorities will issue a travel document. This is contrary to the 1954 Convention, which requires only lawful stay. In addition, stateless people will often have to wait for years before they can obtain such documents, since recognition of statelessness does not itself lead to a residence permit.

Like other states, Belgium is bound by international and European human rights law, but an examination of these standards as they relate to stateless people in Belgium was beyond the scope of this research. Incompatibilities between the situation in Belgium and its international obligations cannot be excluded.

In particular, the lack of legal residence both during the statelessness determination procedure and even after recognition (until regularization can be secured) means that many stateless people are unable to access other fundamental rights. As a result, stateless people in Belgium may live in very precarious and uncertain conditions, often for many years. Some courts, including up to the level of the Council of State in 1998 and 2004, have on occasion ruled that their situation constitutes inhuman and degrading treatment.

7. THE PREVENTION AND REDUCTION OF STATELESSNESS

Prevention of statelessness involves addressing the causes of statelessness so that new cases are avoided. This can include measures to close gaps in nationality legislation, to promote birth registration, and to improve access to documentation and the determination or confirmation of nationality. Reduction of statelessness involves finding solutions to enable stateless people to acquire a nationality. This can include tailored statelessness reduction campaigns, legal reforms allowing stateless people to acquire or reacquire a nationality and individual naturalization.

The most effective way to prevent statelessness is by crafting legislation that makes it impossible for a situation of statelessness to arise in the first place.

The 1961 Convention is the only universal instrument that elaborates clear, detailed, and concrete safeguards to ensure a fair and appropriate response to the threat of statelessness. Accession and adherence to the 1961 Convention equip states to avoid and resolve nationality-related disputes and to mobilize international support to strengthen the prevention and reduction of statelessness. UNHCR believes that a higher number of state parties to the 1961 Convention and its sister treaty, the 1954 Convention, will also help to improve international relations and stability by consolidating a system of common rules.

Ultimately, the reduction of statelessness by acquisition of nationality must remain the goal and protecting stateless people under the 1954 Convention should be seen as an interim response while the underlying issue of possession of a nationality is addressed. Indeed, Article 32 of the 1954 Convention requires state parties, including Belgium, to facilitate, "as far as possible", the assimilation and naturalization of stateless people living on their territory.

Belgian nationality law

The acquisition, attribution, renunciation, loss, and deprivation of Belgian nationality are regulated by Articles 8 and 9 of the Constitution and by the Belgian Nationality Code which was adopted in 1984. The latter has been subject to six reforms since then, the latest modification being in December 2006. At the time of writing, further amendments were before Parliament.

Procedures to obtain nationality have evolved over time depending on these various legislative changes which have had the effect of restricting or facilitating access to nationality.

The BNC distinguishes between two modes of obtaining Belgian citizenship: *"toekenning"* or *"attribution",* which can be automatic and non-automatic, and *"verkrijging"* or *"acquisition"*), which is not automatic.

Upon fulfilment of specific criteria, the most important of which is birth to a parent who is a national, children obtain Belgian nationality by attribution which under the BNC gives them access to nationality by operation of the law (also known as *ex lege* acquisition). Sometimes birth in Belgium can also give rise to a right to Belgian nationality if other conditions are met.

Adults, that is, people over 18 years old or individuals below that age who have been "emancipated", can obtain Belgian nationality through acquisition by declaration, option, or naturalization. Unlike children, adults can never acquire Belgian nationality automatically, but must always make an explicit application which the state in certain cases has discretion to refuse.

The declaration procedure is an administrative, and in some cases judicial one, where nationality is granted if certain criteria, mainly related to residence, are met. Under the current BNC, the option procedure is the same and the criteria relate notably to marriage. Naturalization is a parliamentary procedure whereby the Naturalization Commission grants nationality on a discretionary basis if (lower) residency requirements are met. There is no possibility of appeal against negative decisions and the applicant has no right to know the reasoning behind the rejection or the suspension of his or her application.

Impact of Belgian nationality law changes since 1984

The BNC adopted in 1984 and in particular its Article 10 §1 entitles children born in Belgium to Belgian nationality if they are otherwise stateless. At the time, this allowed a significant number of stateless people and people of unknown nationality to become Belgian during the second half of the 1980s. (See Table 7 of the full report.) These new Belgian nationals were essentially stateless people who were born in Belgium and under 18 years of age before the introduction of the BNC.

As a result, the lawfully resident stateless population born in Belgium has decreased since the introduction of the BNC. Analysis of remaining cases points to two groups which have been unable to acquire nationality. The first was identified and is made up of people born in Belgium and aged over 18 years when the BNC was adopted. The second group is made up of individuals who were under 18 when the BNC was adopted and who still appeared to be stateless as late as 2006. Eleven such cases in the latter group were identified. It is not clear why this is so. Possibly there may be administrative difficulties applying the retroactivity of Article 10 of the BNC correctly or it may be that the "new nationality" (whether Belgian or foreign) of some of them has not been correctly registered.

Between 1991 and 2005 around a quarter of all stateless people acquiring Belgian nationality used the naturalization procedure under Article 19 of the BNC. Around 20 per cent each used the option procedure on the basis of marriage under Article 16 or declaration of nationality under Article 12bis. Stateless children were among the remaining smaller groups acquiring Belgian nationality. (See Figure 12 of the full report.)

Finally, as set out in Figure 11 of the full report, the recognized stateless population has a lower rate of acquisition of Belgian nationality than other groups such as third-country nationals or refugees. Exactly why this is so is not clear, but it could be because they have difficulty fulfilling the conditions set out in the BNC, not least because of the length of time it takes to regularize their stay.

Proposals to amend the Belgian nationality law

In July 2012, the Justice Commission of the Chamber of Representatives adopted a draft bill reducing the number of procedures for obtaining nationality to two: naturalization, which becomes the exceptional procedure, and declaration, which becomes the rule. The bill also incorporates into the declaration procedure some of the criteria currently used in the acquisition of nationality by option, which ceases to exist.

In order to obtain Belgian nationality by declaration, the bill proposes to establish the following conditions: a term of legal residence, knowledge of one of the three languages of Belgium, and economic and social integration. It replaces the requirement of seven years' main residence in Belgium with one of five or 10 years of legal residence, 10 years' legal residence being required for those not able to show economic integration. The bill includes exceptions to these criteria for people who are disabled or retired. The text further defines (and tightens) the notion of legal residence.

With regard to acquisition of Belgian nationality by naturalization, the bill proposes to retain measures to facilitate the naturalization of stateless people, whereby they are only required to have two years' legal stay before they can apply.

By contrast, the bill proposes to eliminate the criterion facilitating refugees' naturalization that is currently available under the BNC, which permits them to apply for Belgian nationality after two years' legal residence, as opposed to three years' legal stay for other foreigners. This is a concern, not least since some refugees may also be stateless and, in the absence of recognition of their statelessness, they will most probably be excluded from this favourable treatment. Instead, only foreigners with legal stay who show exceptional merit in the scientific, sporting, or sociocultural fields would be able to acquire Belgian nationality without a particular period of previous legal residence being required.

Furthermore, the bill requires a person seeking Belgian nationality to have unlimited legal stay in the country before he or she can apply. In addition, when calculating the required period of legal stay that needs to be fulfilled only periods of legal stay of over three months and unlimited legal stay can be taken into account. Thus, the period between an asylum application and recognition of refugee status would, for example, no longer be taken into account, with the result that refugees, including possibly some stateless persons (since refugees may also be stateless) would experience a further delay in accessing nationality.

In addition, besides the existing grounds for deprivation of nationality based on fraud or serious breach of duties as a Belgian citizen, the bill proposes to create two additional grounds for the deprivation of nationality: where Belgian nationality has been obtained through a marriage of convenience and where someone has been convicted of certain serious crimes. In such cases, the draft bill nevertheless inserts a safeguard against statelessness.

As regards renunciation of Belgian nationality, the bill introduces an additional safeguard against statelessness in that, if acquisition or recovery of a foreign nationality does not immediately follow the renunciation of Belgian nationality, such renunciation will not have legal effect if and as long as it would render the individual stateless.

Lastly, a registration fee is reintroduced for procedures of acquisition of nationality. The draft law is expected to be voted in parliament in the autumn of 2012.

Accession to the 1961 Convention

In the context of efforts to reduce statelessness, the Belgian government's willingness expressed in late 2011 to accede to the 1961 Convention is most welcome. It helps contribute to the "quantum leap" in addressing statelessness referred to by High Commissioner for Refugees Guterres in his closing address at the Intergovernmental Meeting at ministerial level commemorating the anniversaries of the 1951 and 1961 conventions in Geneva in December 2011.

The report's evaluation of Belgian nationality law and its capacity to reduce and prevent statelessness shows that substantive safeguards against statelessness exist and that the law generally appears to meet international standards, as does the draft law adopted in July 2012 by the Justice Commission of the Chamber of Representatives.

Considering the ongoing reform of the BNC and the government's expressed commitment to accede to the 1961 Convention, some further steps could nevertheless be undertaken to ensure improved adherence to international standards to prevent and reduce statelessness.

Legislative provisions of the current BNC that would need to be modified or added to be fully in line with the 1961 Convention mainly concern additional safeguards in rare instances of loss and deprivation of nationality, birth on ships and aircraft that are stationary or in transit and for foundlings.

European Convention on Nationality

As regards regional instruments, Belgium is not a party to either the 1997 European Convention on Nationality (ECN) or the 2006 Convention on the Avoidance of Statelessness in Relation to State Succession. Most principles contained in the 1997 ECN mirror those enshrined in the 1961 Convention and Belgian legislation seems broadly in line with them, whether they relate to acquisition of nationality, its involuntary loss, its renunciation or recovery.

In terms of compatibility between national legislation and the ECN, two provisions of the BNC nevertheless appear problematic, although a detailed analysis was beyond the scope of the research. The lack of any review of decisions on naturalization made by the Naturalization Commission under Article 21 of the BNC nevertheless appears contrary to Article 12 of the ECN. The latter requires "decisions relating to the acquisition, retention, loss, recovery or certification of [the country's] nationality [to be] open to an administrative or judicial review in conformity with its internal law".

In addition, Article 23 of the BNC which provides for deprivation of nationality, notably due to serious breaches of duties as a Belgian citizen, contains no provision (such as that in Article 22 of the BNC which regulates the renunciation of nationality) that any deprivation should not take place if this would render the individual stateless. This would be contrary to Article 7(3) of the ECN which only permits deprivation of nationality if someone would become stateless where nationality was acquired by fraud. Belgium could, however, make a reservation to these Articles if it ratified the ECN and then proceed to address this issue later.

At the time of writing, the bill envisaged inserting into the BNC an additional safeguard against statelessness in case of deprivation of nationality. If the bill is finally adopted in this form, it is understood that this safeguard will also apply to the deprivation of nationality due to serious breaches of duties as a Belgian citizen.

8. RECOMMENDATIONS

UNHCR's recommendations to various relevant government bodies and/or members of Parliament are summarized here and are followed by the full recommendations. These recommendations are intended to respond to concerns raised in the research and relate to four areas:

Summary recommendations

The registration of the stateless population (Recommendations 1–5 below)

- Provide guidelines on a **standardized registration** practice in all municipalities and train registry staff.
- Provide **annual statistics** on individual applications for recognition as stateless and their outcomes and also on regularization applications by recognized stateless people and by those seeking recognition as stateless and their outcomes.

The determination of statelessness (Recommendations 6–15)

- Ensure the fair and efficient determination of statelessness in accordance with the 1954 Convention, interpreted on the basis of UNHCR Guidelines by
  - an **accessible, centralized, independent authority**;
  - upholding **procedural guarantees**: a shared burden of proof, a standard of proof set at "a reasonable degree of likelihood", a reasonable time frame for the decision making; and
  - **training** officials and legal professionals involved in the determination.

The status of people recognized as stateless and those seeking recognition (Recommendations 16–20)

- Issue a **residence permit** to recognized stateless persons unless the stateless person enjoys the right of residence in another country and is able to return and live there with full respect for his or her human rights.
- Exempt recognized stateless persons with a residence permit of limited duration from the obligation to obtain a **work permit**.
- Issue a **travel document** to recognized stateless persons residing lawfully in Belgium.
- Issue a **temporary residence permit** to applicants during the statelessness determination procedure and accord them the same standards of treatment as asylum-seekers.

- Undertake **further research** on respect for the human rights of stateless persons as well as regards "unreturnable" persons who may be stateless.

The prevention and reduction of statelessness (recommendations 21–34)

- Accede to the **1961 Convention** on the Reduction of Statelessness.
- Ensure that the reform of the BNC is in line with the 1954 and 1961 Conventions by:
  - **facilitating the naturalization** of stateless persons under the 1954 Convention;
  - not limiting the category of **"foundlings"** to newborns only;
  - ensuring that existing **safeguards against statelessness** at birth also apply to children born on aircraft and ships flagged and registered in Belgium that are stationary or in transit; and
  - ensuring comprehensive safeguards are in place against the **loss of nationality** by children if filiation is no longer established and in case of **deprivation of nationality** on the basis of "serious breach of duties as a Belgian citizen".
- Investigate and if necessary resolve the situation of the 11 individuals who were aged less than 18 years when the BNC was adopted in 1984 and who appeared to be still stateless in 2006.
- Review practices relating to the identification and **registration of children as stateless** and ensure that the directives addressed at those responsible for their registration acknowledge the impossibility for stateless parents to complete steps before the diplomatic or consular authorities of their country of origin with the intent of giving their nationality to their child.
- **Inform parents** about the procedure to be undertaken for their children to acquire a nationality, about their responsibility and, when applicable, about the reasons why their children cannot acquire Belgian nationality.
- Create a **focal point** in the Ministry of Justice to whom individuals and professionals can refer questions related to nationality.
- Accede to the **European Convention on Nationality** and ensure the BNC is in line with this Convention, notably regarding the existence of an administrative or judicial review of naturalization decisions.

These recommendations are listed in full below and are also given at the end of each of the relevant chapters of the full report, that is, chapters 3, 5, 6, and 7.

Full recommendations

The registration of the stateless population

Given the various challenges in establishing a clear picture of the stateless population in Belgium and the shortcomings identified in registration practice as set out in chapter 3 of the full report, UNHCR makes the following recommendations. The aim is to identify the statistical tools and data that would be useful to develop and make available, so as to encourage improved practices and provide a more accurate overview of the stateless population in Belgium.

1

Variations in the different municipalities' registration practices call for practice to be standardized, in particular regarding the registration of persons in the National Register under categories such as "stateless" and "unknown". To ensure a consistent approach, avoid the risk of incorrect registration of nationality and thereby assist the protection of stateless persons and help prevent and reduce statelessness, it is therefore recommended that the **Ministry of the Interior**:

a) work to identify the main difficulties encountered by different municipalities in registering persons as stateless or as of unknown nationality; the research should also encompass challenges faced in the registration of children's nationality;

b) provide official guidelines to municipalities on the registration of stateless persons and persons of unknown nationality; these should take into account UNHCR's February 2012 Guidelines Statelessness No. 1 on the Definition of a "Stateless Person" and ensure respect for international standards in terms of prevention and reduction of statelessness; and

c) review the categories that the National Register currently uses for stateless persons, paying special attention to the category of "unknown"; address the issue of the use of certain categories, which may not correspond to the individual's nationality or lack of it, such as Palestine, Syria, Lebanon or Bhutan; and in particular envisage removing categories that refer to nationalities that no longer exist, such as the Soviet Union, and redistributing the statistics under other more applicable categories.

2

It is also recommended that registry staff in the **municipalities** be provided training to ensure that such guidelines on the registration of stateless persons and persons of unknown nationality are effectively implemented.

3

It is further recommended that the **Ministry of the Interior** and the **Ministry of Justice** put mechanisms in place to ensure that if people are registered in the National Register, their registration is automatically changed to "stateless" when the relevant authorities reach a final decision recognizing them as such; and that stateless people who have not been registered in the National Register and who are to be registered upon regularization by the Aliens Office are properly registered as stateless.

4

There are many different tribunals and courts determining statelessness and a global overview of the statelessness determination procedure is lacking at judicial level. Until such time as a dedicated procedure is established, it is therefore recommended that the **Ministry of Justice** ask each jurisdiction engaged in determining statelessness to provide annual statistics disaggregated by country of origin/birth, age and gender on:

a) the number of new applicants seeking recognition as stateless,

b) the outcomes of decisions, including length of procedure in months; and

c) the number of pending applications for recognition as stateless.

5

There is no overview of the number of stateless people without a valid residence permit who have been recognized as stateless by a tribunal or a court, even though a significant number of recognized stateless persons initiate a regularization procedure, usually under Article 9bis or Article 9ter of the 1980 Aliens Act. In order to give an overview of the numbers of recognized stateless people and of applicants seeking recognition as stateless who are also seeking regularization, it is therefore recommended that the **Aliens Office** publish annually:

a) the number of pending regularization applications introduced by recognized stateless persons and by applicants seeking recognition as stateless by country of birth/origin, age and gender;

b) the number of regularization applications introduced by recognized stateless persons and of applicants seeking recognition as stateless; and

c) the number of such regularization decisions that are positive, negative and the number of dossiers closed as being “sans objet”.

The determination of statelessness

In light of the current procedure to determine statelessness and of the government’s pledge in December 2011 to put in place a dedicated procedure to determine statelessness, and as explained in chapter 5 of the full report, UNHCR makes the following recommendations to strengthen existing practice and ensure the fair and efficient determination of statelessness in Belgium both under existing arrangements and in the future.

6

It is recommended that an accessible, dedicated, fair, and efficient statelessness determination procedure in accordance with the 1954 Convention, interpreted on the basis of UNHCR Guidelines, be established. A dedicated procedure can better identify stateless persons, thereby allowing for better tailored protection measures, improving statistical awareness of the scope of the issue, and enhancing Belgium’s ability to fulfil its obligations under the 1954 Convention.

7

It is recommended that one centralized, independent authority be appointed to determine statelessness, at least at first instance. This would help ensure transparency, develop specialization, and enable greater unity of decision-making. Such an authority should have expertise in statelessness and nationality matters as well as the required financial and staff resources.

8

It is recommended that determination of statelessness be made in accordance with UNHCR's February 2012 Guidelines on Statelessness No. 1 on the Definition of a "Stateless Person". Particular attention should be paid to respect for the factual character of the statelessness definition (in line with a Belgian Court of Cassation ruling of June 2008) and to the proper application of the exclusion clauses under Article 1(2) of the 1954 Convention (in line with a Belgian Court of Cassation ruling of January 2009).

9

It is recommended that the design and operation of such a procedure also take into consideration UNHCR's April 2012 Guidelines on Statelessness No. 2 on Procedures for Determining whether an Individual is a Stateless Person, the experience in other countries where stateless determination procedures exist, and UNHCR's expert roundtable discussions and conclusions in 2010–2011.

Key elements it would be important to incorporate into the new procedure are set out below. Pending the implementation of a new procedure some of them should also be implemented under the existing procedure.

10

The statelessness determination procedure should be a collaborative one, in that efforts to establish an individual's nationality could be more effectively shared between the applicant and the relevant Belgian authorities. It should give due consideration to the applicant's need to have access to the file at an early stage. This would also help reach a solution for the person concerned, including the possibility of return to the country of nationality for individuals who can be confirmed as possessing the nationality, and enjoying the protection of, another state.

11

The statelessness determination procedure should contain **procedural guarantees**, including access to free legal advice and the right to an effective remedy where an application is rejected. Other relevant procedural elements include:

a) With regard to the **standard of proof**, the 1954 Convention requires a negative to be proven: that an individual is not considered as a national by any state under the operation of its law. The procedure should therefore adopt an evidential approach which takes into account the challenges inherent in establishing whether a person is stateless. It is only necessary to consider nationality in relation to states with which an individual applicant has relevant links (in particular by birth on the territory, descent, marriage or habitual residence). The

appropriate standard of proof to be applied is one of "reasonable degree" of likelihood that the individual is not considered a national by any state. An unduly high standard should not be imposed in the procedure. This would frustrate the object and purpose of the 1954 Convention, as it could prevent stateless persons from being recognized.

b) All parties involved should share and collaborate in the administration of the **burden of proof** of the applicant's possible statelessness. While individuals are obliged to cooperate in establishing relevant facts, they will often face challenges accessing the relevant evidence and documentation needed to prove their absence of nationality. They should thus not bear sole responsibility for establishing relevant facts. Sharing the burden of proof will also recognize the role of the Belgian decision-maker in assisting the applicant to look for elements of proof of his or her possible statelessness, notably in queries to the relevant authorities of other states' embassies, should this be appropriate and relevant. (In this context see also Recommendation No. 32.)

12

Information and appropriate **counselling** should be made available on the statelessness determination procedure, notably to potentially stateless persons who apply for asylum and/or ask for regularization of their immigration status. More specifically, when relevant, possible cases of statelessness should be directed promptly to the competent determining authority and referral mechanisms should be developed.

13

Applications to be recognized as stateless should be treated within a **reasonable time frame**, in particular bearing in mind the vulnerable and precarious situation in which applicants often find themselves. Where, despite the cooperation of the individual, it is not possible to establish within a reasonable time that someone registered as being of unknown nationality does in fact possess a nationality, a determination of statelessness would be appropriate. Relevant authorities should be given the necessary resources to allow for the issuance of decisions within such a time frame.

14

To ensure adequate identification, it is recommended that officials responsible for determining statelessness in the relevant authorities (CGRS and members of the judiciary) be capacitated in nationality law and practice in principal countries of origin of applicants claiming to be stateless and in related international standards. Similarly, it is recommended that legal representatives be trained in statelessness matters, their treatment in Belgian law and related international standards.

15

Pending the finalization and implementation of a new determination procedure, it is recommended that a network for magistrates on the question of statelessness be developed with the aim of fostering coherent jurisprudence at the national level. The creation of one focal point selected from magistrates in each judicial district could be envisaged.

The status of people recognized as stateless and of those seeking recognition

Bearing in mind the December 2011 federal government agreement which foresees in principle the grant of a (temporary) residence permit to recognized stateless people, as also discussed in more detail in chapter 6 of the full report, UNHCR makes the following recommendations with a view to allowing Belgium to uphold its international obligations vis-à-vis stateless persons.

16

Recognition of statelessness should in general result in the issuance of a residence permit. Issuing a residence permit to recognized stateless persons would give effect to the 2009 and 2012 rulings of the Constitutional Court and the 2008 and 2011 Belgian federal government commitments and enable stateless people recognized in Belgium to enjoy the rights set out in the 1954 Convention. This would also facilitate the Aliens Office's subsequent decision on residence and would help reduce delays caused by an additional regularization procedure. The residence permit granted could be on at least a one-year renewable basis. In some cases, it may nevertheless not be necessary to issue a residence permit, for instance, where a stateless person enjoys the right of residence in another country and is able to return and live there with full respect for his or her human rights.

17

Applicants should be issued a temporary residence permit during a statelessness determination procedure and be accorded the same standards of treatment as asylum-seekers.

18

Access to work for recognized stateless persons with a residence permit of limited duration should be facilitated by exempting them from the obligation to have a work permit. (Those with unlimited residence do not require such permit.)

19

Travel documents should be delivered to all stateless persons residing lawfully on Belgian territory, irrespective of the duration of their residence permit. This would avoid recognized stateless persons lawfully staying in the country whose residence permit is of limited duration encountering problems obtaining travel documents, as may currently be the case, and thereby ensure that Belgium upholds its obligations under Article 28 of the 1954 Convention.

20

Further research should be undertaken on respect for the human rights of stateless persons, in particular regarding their access to public relief and practice regarding detention, as well as regards "unreturnable" persons who may be stateless.

The prevention and reduction of statelessness

In view of Belgium's pledge to accede to the 1961 Convention and in order to allow Belgium to improve its commitment to international standards in terms of prevention and reduction of statelessness, including notably in the context of the ongoing reform of the nationality law, as outlined in chapter 7 of the full report, UNHCR makes the following recommendations:

Accession to the 1961 Convention and reform of the BNC

21

Belgium should now implement its pledge to accede to the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness. Belgium would then be able to join the nine states that have acceded to the Convention in the last two years (2010–2012) which brought the number of states parties to the 1961 Convention at the beginning of October 2012 to 48.

22

Belgium should ensure that the current reform of the BNC takes account of the particular situation of stateless persons and indeed of refugees and beneficiaries of subsidiary protection, not least since they may also be stateless, and that it respects the standards enshrined in the 1954 and 1961 conventions, notably as regards facilitated access to nationality.

Safeguards against statelessness at birth

23

The legislator is encouraged to amend Article 10 §3 of the BNC to ensure the category of "foundlings" is not limited to newborns only.

24

As regards birth on aircraft and ships, the legislator is encouraged to delete the words "during a flight" from its relevant legislation and include a specific provision in the BNC covering ships and aircraft flagged and registered in Belgium in line with Article 3 of the 1961 Convention.

25

The situation of the 11 individuals who were aged less than 18 years when the BNC was adopted in 1984 and who appeared to be still stateless in 2006 should be investigated to determine why this may be and how a durable solution can be found for them as regards their nationality, should this still be an issue.

Safeguards in case of loss and deprivation of nationality

26

The legislator is encouraged to include in the BNC a safeguard against statelessness as regards loss of nationality of children if filiation is no longer established. Article 8 §4 of the BNC could be rephrased as follows:

> *"If filiation is no longer established before a person has reached the age of 18, he or she will nevertheless retain Belgian nationality if the loss of this Belgian nationality would result in statelessness."*

27

The legislator is encouraged to include in the BNC a safeguard against statelessness in case of deprivation of nationality on the basis of "serious breach of duties as a Belgian citizen". It is understood that this is currently envisaged in the draft law.

Facilitated access to nationality for stateless persons

28

Pursuant to Article 32 of the 1954 Convention, UNHCR recommends that Belgium take account of the fact that stateless persons do not possess the nationality of any state and therefore maintain stateless persons' facilitated access to Belgian nationality by naturalization compared to other foreigners, as is currently envisaged in the draft law.

29

In addition, UNHCR recommends that the period of legal stay between the introduction of the asylum application and the refugee status recognition be taken into account, when calculating the required period of legal stay before nationality by declaration or naturalization can be requested. This is not least because refugees may also be stateless.

Registration of children as stateless

30

In addition to these legislative changes, Belgium should review practices relating to the identification and registration of children as stateless, taking into account the February 2012 UNHCR Guidelines on Statelessness No. 1 on the Definition of a "Stateless Person" and the forthcoming UNHCR Guidelines on Statelessness on the Interpretation of Articles 1–4 of the 1961 Convention. This will help determine whether there may be administrative difficulties implementing Article 10 of the BNC correctly and whether the "new nationality" (whether Belgian or foreign) of some children has not been correctly registered.

31

Registrar guidelines setting out that children born on Belgian soil will be Belgian only if they would otherwise be stateless and that they will not be Belgian if the child can obtain the nationality of either parent as a result of their having initiated administrative measures before the diplomatic or consular authorities of their country of origin (as set out in Article 10 of the BNC), should clearly state that the children of recognized stateless parents cannot be subject to the latter limitation. By definition, their parents are not considered as nationals of any country and thus cannot address any foreign authority in Belgium to register their child for the purpose of acquiring that country's nationality.

Establishing children's nationality

32

As some children born in Belgium are stateless because their parents are not always well-informed about the procedure to be undertaken for their children to acquire a nationality or about their responsibility to undertake such procedures, it is recommended that parents of these children be duly informed of the reasons why their children cannot acquire Belgian nationality. In addition they should be helped to answer any questions they may have concerning what they need to do for their children to acquire another nationality. This function could be performed, depending on the situation, in part or totally by the registrars. In addition, the creation of a focal point in the Ministry of Justice is recommended, to whom individuals and professionals can refer with questions related to nationality.

33

Considering the difficulties that certain parents face in obtaining written proof from consular authorities that they do not recognize their children as nationals of that country, Belgium should ensure that the burden of proof is shared between the state and the applicant. In this context, the authorities should assist individuals in contacting embassies and work together to secure a response from them. After all, a shared burden of proof in this context may support the more conclusive resolution of a child's situation. (In this context, see also Recommendation No. 11(b).) In some instances, however, contacts with an embassy may not always be appropriate and a response may not therefore be forthcoming.

Accession to the European Convention on Nationality

34

It is recommended that Belgium accede to the 1997 European Convention on Nationality. Given that naturalization decisions under the BNC are not currently subject to administrative or judicial review in Belgium (which is contrary to Article 12 of the ECN), Belgium could accede to the Convention with a reservation concerning its Article 12. This issue could then be tackled later and the reservation withdrawn "in whole or in part as soon as circumstances permit" as permitted under Article 29(3) of the ECN. Such an approach would help reinforce Belgium's commitment to reducing and preventing statelessness and set a positive example to other states. In this context it should be remembered, however, that the importance of naturalization in the draft law adopted by the Justice Commission of the Chamber of Representatives in July 2012 is reduced, so that fewer people would be affected by the lack of administrative or judicial review of such decisions.

RAPPORT SUCCINCT

Etat des lieux de l'apatridie en Belgique

Français

Français
Original: Anglais

1. INTRODUCTION

Un apatride est une personne qu'«aucun Etat ne considère comme son ressortissant par application de sa législation», comme le stipule la Convention de 1954 relative au statut des apatrides (ci-après Convention de 1954). En l'absence d'une nationalité, les apatrides sont privés de ce qui peut être qualifié de «droit d'avoir des droits». Ils peuvent se trouver confrontés à de sérieux problèmes dans tous les domaines de leur vie, depuis l'accès au droit à l'éducation ou à la santé jusqu'au droit d'ouvrir un compte bancaire, de voyager ou de se marier.

Comme l'a déclaré un jeune homme, né en Iran de parents d'origine afghane, demandant la reconnaissance de la qualité d'apatride en Belgique et interviewé pour le présent rapport: «Je veux être reconnu en tant qu'être humain. Actuellement, je n'ai le droit de rien faire. Je n'ai aucun droit». Une femme d'origine palestino-égyptienne, née au Liban, nous dit également: «Je veux être reconnue comme un être humain.»

La présente étude a été lancée à l'occasion du 50e anniversaire de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie (ci-après Convention de 1961). Lors de la réunion ministérielle qui s'est tenue en décembre 2011 à Genève à cette occasion, les gouvernements présents se sont dit préoccupés de constater que «des millions de personnes vivent sans nationalité, ce qui limite la jouissance de leurs droits». Ils se sont engagés «à s'attacher à résoudre le problème de l'apatridie et à protéger les apatrides, y compris, le cas échéant, à travers la législation nationale et le renforcement des mécanismes d'enregistrement des naissances».

La Belgique a été l'un des pays qui a annoncé et s'est ensuite engagé à adhérer à la Convention de 1961 et à introduire une nouvelle procédure de détermination de l'apatridie conduite par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA), contribuant ainsi à ce que le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, António Guterres, a décrit comme «une véritable avancée, un saut quantique … concernant la protection des apatrides».

L'apatridie n'est pas confinée dans les pays en voie de développement ou lointains. Il s'agit d'une problématique planétaire qui, selon les estimations, touche 12 millions de personnes dans le monde. Si la plus forte concentration d'apatrides se trouve en Asie, sur tout le globe, des personnes vivent ou survivent privées des avantages élémentaires que confère une nationalité. La Belgique ne fait pas exception.

Les causes de l'apatridie peuvent être regroupées en trois catégories. Premièrement, l'apatridie peut être liée à la dissolution et à la séparation d'Etats et au transfert de territoires entre Etats. Deuxièmement, elle peut résulter du fonctionnement technique complexe de lois ou de pratiques administratives relatives à la nationalité. Troisièmement, des personnes peuvent être ou devenir apatrides en raison de discriminations portant par exemple sur leur genre, leur âge, leur appartenance ethnique et/ou leur race, ou peuvent se trouver arbitrairement privées de leur nationalité.

2. LE PROJET

En Belgique, les éléments anecdotiques recueillis par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après HCR) dans le cadre du travail mené pour tenter de résoudre des situations individuelles d'apatridie et de son engagement auprès des personnes concernées permettent de penser que l'apatridie a été un problème peu visible dans le pays. Afin de mieux comprendre la situation des apatrides en Belgique, le HCR a entrepris ce projet interdisciplinaire qui étudie les aspects juridiques et socio-démographiques de l'apatridie.

Ainsi, cette étude a pour but de parvenir à une plus grande clarté quant au nombre d'apatrides que compte le pays et quant à leurs besoins de protection. Les statistiques disponibles, provenant essentiellement de recensements et de données administratives, ont été recueillies et analysées. Des entretiens avec des personnes apatrides (ou potentiellement apatrides) ont permis de leur donner un visage humain et de mettre en évidence les problèmes de protection et autres auxquels ils se trouvent confrontés. Ce rapport analyse également la législation et les procédures régissant la détermination de l'apatridie et la jouissance des droits prévus par la Convention de 1954. Concernant la prévention et la réduction de l'apatridie, la présente étude examine la compatibilité de la législation nationale avec la Convention de 1961.

Ce projet, réalisé de novembre 2010 à fin juillet 2012, a été supervisé par le HCR, en collaboration avec le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. Deux consultants y ont travaillé, tandis qu'un comité consultatif d'experts a contribué à structurer le travail et à assurer la large participation des acteurs concernés. Les travaux ont allié une analyse théorique des données quantitatives et juridiques, des rencontres avec les parties prenantes, l'examen des dossiers administratifs et des entretiens avec des personnes sur lesquelles portaient l'étude.

Les rencontres ou les entretiens avec les parties prenantes ont inclus des consultations avec les ministères concernés, l'Office des étrangers, le CGRA, différents parquets du procureur du Roi, des juges, la commission des Naturalisations de la Chambre des représentants, un représentant des officiers d'état civil, le Médiateur fédéral, des avocats et des ONG, y compris notamment le Comité belge d'aide aux réfugiés (CBAR). Ces consultations ont permis aux chercheurs de mieux comprendre la réalité de la situation des apatrides.

Les principales sources nationales de droit sont la Constitution belge, le Code civil belge, la Loi sur les étrangers de 1980 ainsi que les décrets royaux et instructions associés relatifs aux critères de régularisation, le Code de la nationalité belge de 1984 (CNB) et les décrets royaux, circulaires et amendements législatifs s'y rattachant. La modification la plus récente du CNB a été apportée en 2006 et d'autres amendements étaient en cours de négociation au moment où l'étude a été menée.

Les instruments internationaux sur lesquels s'est appuyée l'étude comprennent deux conventions des Nations Unies: la Convention de 1954, à laquelle la Belgique est partie et la Convention de 1961, à laquelle elle n'a pas encore adhéré. Le droit international relatif aux droits de l'homme et le droit international des réfugiés ont aussi une incidence sur les droits des apatrides en Belgique.

3. DÉMOGRAPHIE DE L'APATRIDIE EN BELGIQUE

Il n'est pas facile d'estimer le nombre d'apatrides vivant en Belgique. L'étude utilise les informations émanant des recensements et du Registre national pour identifier la population apatride résidant en Belgique mais ces sources de renseignements ne livrent pas une image complète de cette population.

Premièrement, l'étude révèle qu'une partie de la population apatride vit illégalement en Belgique et n'est donc pas reprise dans ces données. Ce phénomène est dû au fait que les personnes qui ont entamé une procédure de détermination de l'apatridie ne bénéficient d'aucun droit au séjour légal temporaire. Ainsi, celles qui ont été reconnues comme apatrides et n'ont pas de droit de séjour ni de protection juridique hors de la Belgique ne sont pas régularisées automatiquement.

Deuxièmement, il existe un certain flou quant à la définition de l'apatridie et aux diverses interprétations qui en sont données par les communes et le système judiciaire.

Enfin, la multiplicité des catégories administratives utilisées pour répertorier les apatrides reconnus et les personnes pouvant être apatrides fait qu'il est difficile d'identifier l'ensemble de la population apatride en Belgique à partir des statistiques nationales.

L'analyse historique démontre néanmoins tout d'abord qu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les déplacements de populations depuis les pays d'Europe centrale et orientale (essentiellement la Pologne, l'Union soviétique, la Hongrie, la Yougoslavie et l'Allemagne, pays qui ont tous vu leurs frontières changer) ont généré une population importante de personnes qui se déclaraient elles-mêmes apatrides ou, du moins, une population dont les membres ont peut-être eu une nationalité mais l'ont jugée ineffective. De plus, une proportion croissante de la population apatride en Belgique y est née. En 1981, cette catégorie comportait 1172 personnes.

Toutefois, depuis l'adoption du CNB en 1984, le fait que l'article 10 §1 du CNB attribue la nationalité belge aux enfants nés en Belgique qui, autrement, seraient apatrides a entraîné une baisse du nombre de personnes apatrides nées en Belgique. Le reste de la population apatride née en Belgique continue à diminuer et se compose de personnes qui avaient plus de 18 ans lorsque le CNB a été adopté.

Les apatrides dans les statistiques nationales

En janvier 2010, le Registre national recensait 637 apatrides reconnus ayant un permis de séjour valide de plus de trois mois. En mars 2011, 672 apatrides étaient en possession d'un permis de séjour valide d'après la base de données de l'Office des étrangers. A la différence des données du Registre national, qui ne comptabilisent que les personnes ayant un permis de séjour valide de plus de trois mois, ce dernier chiffre tient compte des apatrides bénéficiant d'un permis de séjour de moins de trois mois, comme les «attestations d'immatriculation» accordées aux demandeurs d'asile dans le cadre de la procédure d'asile (et qui étaient au nombre de 18 en mars 2011).

La population apatride résidant légalement dans le pays a plus que doublé depuis le début des années 2000, époque à laquelle elle s'élevait environ à 300 personnes et, en particulier, depuis 2006 (voir figure 2 du rapport complet). Cette augmentation est probablement liée à la hausse du nombre des demandeurs qui ont engagé une procédure devant les tribunaux pour demander leur reconnaissance de la qualité d'apatride, notamment entre 2006 et 2008, lorsque de nombreux demandeurs venaient du Kosovo. Elle peut également s'expliquer par l'accroissement du nombre de régularisations, en particulier en 2009 et 2010, en raison de l'application des nouvelles instructions de juillet 2009 relatives à la régularisation (comme expliqué ci-dessous, section 6 dans l'intitulé Régularisation du séjour des apatrides). Malgré cette augmentation, la population apatride reste numériquement restreinte par rapport au nombre de demandeurs d'asile, de réfugiés et autres groupes d'étrangers.

Depuis le début des années 2000, la population apatride compte une proportion croissante de femmes et est devenue plus jeune. Néanmoins, la population apatride résidant légalement dans le pays demeure en majorité masculine (avec 61 % d'hommes en 2010) et en âge de travailler (75 % de personnes étaient âgées de 20 à 60 ans) (voir figures 4 à 6 du rapport complet).

Les personnes de nationalité indéterminée dans les statistiques nationales

Quelque 4823 personnes de nationalité indéterminée (c'est-à-dire des personnes non officiellement reconnues comme des apatrides dont la nationalité n'est pas claire) ayant un permis de séjour valide de plus de trois mois étaient inscrites au Registre national au 1er janvier 2010, date la plus récente à laquelle des données étaient disponibles. Un nombre important d'entre elles étaient des réfugiés reconnus (42 % le 1er janvier 2007), lesquels peuvent ensuite obtenir la nationalité belge en vertu des dispositions relatives à la naturalisation facilitée actuellement prévues par le CNB en faveur des apatrides et des réfugiés. Cette procédure contribue à réduire le nombre de personnes enregistrées comme étant de nationalité indéterminée avec un permis de séjour valide.

La population de nationalité indéterminée ayant un permis de séjour valide figurant dans le Registre national dépassait les 3000 personnes pendant la majeure partie des années 1990 mais a diminué à la fin de la décennie, pour atteindre moins de 2000 personnes en 2001. Elle a de nouveau avoisiné les 3000 en 2002 et est restée dans cet ordre de grandeur jusqu'en 2009 et 2010, date à laquelle elle dépassait 4000, comme l'indique la figure 3 du rapport complet. Le nombre de personnes enregistrées comme étant de nationalité indéterminée et ayant un permis de séjour valide a donc progressé depuis 2002. Ce phénomène est lié à l'augmentation du nombre de personnes reconnues comme réfugiées et de celles de nationalité indéterminée qui ont pu régulariser leur statut lorsque des procédures de régularisation ont été mises en place (comme après l'application de la Loi sur la régularisation de 1999 et de l'Instruction sur la régularisation de juillet 2009).

Cette population de nationalité indéterminée présente une structure des âges plus jeune que la population apatride. Au 1er janvier 2010, un quart avait moins de cinq ans (soit 1169 enfants) (voir figure 7 du rapport complet). Aucun enfant apatride né en Belgique n'a été enregistré dans la catégorie «apatride» depuis l'introduction du CNB en 1984, qui, dans son article 10 §1, dispose qu'un enfant né en Belgique a droit à la nationalité belge au cas où il serait apatride si la nationalité belge ne lui était pas attribuée. Il est toutefois possible que certains enfants nés en Belgique aient été enregistrés comme étant de nationalité indéterminée.

Les apatrides non visibles dans les statistiques nationales

Outre ces populations, qui sont administrativement enregistrées et résident régulièrement en Belgique, il existe des personnes ayant engagé une procédure de détermination de l'apatridie devant un tribunal ou une cour qui ne possèdent pas de permis de séjour et ne figurent pas dans le Registre national.

Si l'on extrapole à partir du nombre d'opinions sollicitées par des procureurs du Roi auprès de l'Office des étrangers et du CGRA, on estime le nombre de **demandeurs sollicitant la reconnaissance de la qualité d'apatride** à une centaine par an (sauf entre 2006 et 2008, où le nombre de demandeurs du Kosovo était élevé).

Cependant, il n'existe pas de données globales sur ces demandes pour tous les tribunaux et toutes les cours en Belgique. Le recensement du nombre de demandes en attente par tribunal ou par cour pourrait être utilisé pour fournir une indication statistique du nombre de personnes ayant engagé une procédure de détermination de l'apatridie. De même, le décompte du nombre annuel de nouvelles demandes de reconnaissance de la qualité d'apatride, ainsi que du nombre de décisions de reconnaissance et de refus rendues par les tribunaux et les cours devrait permettre de mieux comprendre la pratique judiciaire en matière de détermination du statut d'apatride.

Les **personnes reconnues comme des apatrides ne possédant pas de permis de séjour valide** constituent un deuxième groupe d'apatrides non couvert par les données administratives. Dans la mesure où la reconnaissance de la qualité d'apatride n'aboutit pas à l'octroi d'un permis de séjour, un nombre important d'entre eux entament une procédure de régularisation, généralement en vertu de l'article 9bis ou 9ter de la Loi sur les étrangers de 1980, comme exposé ci-dessous dans la section 6.

Les **apatrides ayant engagé une procédure d'asile** représentent un autre groupe d'apatrides qui n'apparaît pas dans le Registre national. Ces personnes sont inscrites sur un registre d'attente jusqu'à ce qu'elles soient reconnues comme ayant besoin de protection internationale, régularisées ou expulsées du territoire. Ainsi, les demandeurs d'asile, y compris ceux qui sont apatrides, n'apparaissent dans le registre officiel de la population que lorsqu'ils ont été reconnus comme ayant besoin de protection internationale (soit en tant que réfugiés soit comme bénéficiaires d'une protection subsidiaire) ou lorsqu'ils ont été régularisés pour une autre raison.

Origine des apatrides en Belgique

Malgré les problèmes liés à l'identification des apatrides en Belgique, les données statistiques et les entretiens avec des apatrides ou des personnes se trouvant dans une situation d'apatridie nous apprennent que les apatrides vivant en Belgique ont souvent des origines similaires.

Près des deux tiers de la population apatride reconnue résidant légalement en Belgique, sont nés en Europe. Plus d'un quart est né sur un territoire qui faisait partie de l'Union soviétique (en particulier l'Azerbaïdjan, l'Ouzbékistan, le Kazakhstan, la Fédération de Russie, l'Ukraine et les Etats baltes) et 23 % sont nés sur un territoire de l'ex-Yougoslavie (notamment le Kosovo, la Bosnie-Herzégovine et l'ex-République yougoslave de Macédoine). On compte également

un nombre important de personnes reconnues apatrides d'origine palestinienne résidant légalement en Belgique qui soit viennent d'Israël ou des territoires palestiniens occupés, soit sont des Palestiniens nés dans des pays voisins de la région (Liban, Jordanie et Syrie). On note également de petits nombres d'apatrides, par exemple, nés en Roumanie (arrivés pour la plupart au milieu des années 2000), venus du Bhoutan ou Kurdes (essentiellement de Syrie) (voir tableau 3 du rapport complet).

Répartition géographique des apatrides en Belgique

La répartition géographique de la population apatride reconnue résidant légalement en Belgique contraste avec celle des personnes de nationalité indéterminée se trouvant sur le territoire belge. Parmi la première, près de 45 % vivaient en Wallonie, 39 % en Flandre et 14 % seulement dans la Région de Bruxelles-Capitale en 2008 (date des dernières données disponibles). A cette date, un tiers de cette population était installée à Charleroi, Anvers, Gand et Namur. Par contre, en janvier 2008, seulement 18 % de la population de nationalité indéterminée résidant légalement en Belgique vivaient en Wallonie, près de 40 % vivaient en Flandre et presque 43 % dans la Région de Bruxelles-Capitale (voir figures 9 et 10 du rapport complet).

Cette différence de répartition peut mettre en question la qualité de l'enregistrement des apatrides dans certaines communes de la Région de Bruxelles-Capitale. Elle peut aussi indiquer que même si des personnes de nationalité indéterminée ont pu au départ être enregistrées dans la Région de Bruxelles-Capitale, elles peuvent ensuite s'être déplacées dans une autre région, par exemple celles engagées dans une procédure d'asile à l'issue de laquelle elles y bénéficieront de dispositifs d'accueil. Ou alors, si elles sont francophones, elles peuvent décider de s'installer en Wallonie une fois reconnues en tant qu'apatrides.

Plus généralement, les différences de répartition géographique entre les personnes apatrides et celles de nationalité indéterminée peuvent aussi signaler l'existence de différences d'interprétation d'une commune à l'autre quant aux personnes à enregistrer comme apatrides ou comme étant de nationalité indéterminée. Il se peut que certaines communes aient du mal à décider dans quelle catégorie inscrire ces personnes.

Par exemple, les jeunes enfants dont la nationalité n'est pas claire à la naissance peuvent être enregistrés comme étant de nationalité indéterminée même s'ils pourraient ultérieurement acquérir soit la nationalité belge soit une autre nationalité. En outre, lorsqu'une personne est reconnue comme apatride par un tribunal ou une cour, cette reconnaissance n'est pas automatiquement reprise par la commune concernée. Au contraire, il incombe à l'intéressé de demander à la commune où il vit de l'enregistrer en tant qu'apatride. Cela signifie que si une personne reconnue en tant qu'apatride ne fait pas la démarche nécessaire auprès de sa commune, elle peut continuer d'être enregistrée comme étant de nationalité indéterminée ou appartenant à une autre catégorie telle que celles de l'Union soviétique, de la Yougoslavie, ou encore de la Palestine, Syrie, Liban ou du Bhoutan.

4. DONNER UN VISAGE À L'APATRIDIE

On connaît trop peu de choses sur la vie des personnes qui se trouvent derrière ces statistiques. Afin de donner un visage humain à la question, vingt entretiens ont été effectués avec des personnes dont la qualité d'apatride a été reconnue, qui cherchent à être reconnues comme telles ou qui ont des problèmes similaires à ceux des apatrides.

Les entretiens ont contribué à donner une image plus précise de leur situation et à mettre en évidence les difficultés auxquelles elles sont confrontées. Ces entrevues ont montré comment l'absence de nationalité provoquait souvent une accumulation de complications et comment l'incertitude de leur situation avait une incidence sur leur vie et leur bien-être. Cet échantillon étant relativement restreint, les problèmes exposés ne sont pas nécessairement représentatifs de la situation de tous les apatrides en Belgique. Néanmoins, nombre de thèmes communs sont ressortis des entretiens, ce qui permet de penser que ces difficultés sont récurrentes et d'importance.

Sur les 20 participants consultés, 15 étaient des hommes et cinq des femmes. Leur âge allait de 20 à plus de 70 ans: 10 avaient entre 20 et 30 ans, cinq entre 30 et 40 ans et les autres avaient plus de 40 ans. En terme d'origine géographique, cinq étaient d'origine palestinienne et venaient du Liban ou de Gaza, quatre étaient des Kurdes de Syrie, l'un était un Kurde d'origine iraquienne/iranienne et trois étaient nés au Bhoutan. Les autres participants avaient une origine mixte et venaient d'Etats successeurs de l'Union soviétique (Kazakhstan et Bélarus), d'Iran/d'Iraq/d'Afghanistan, du Kenya/d'Inde et de Somalie/du Liban. Une grande majorité des cas concernait des personnes arrivées en Belgique ces dernières années.

Presque tous les participants (17 sur 20) avaient demandé l'asile, parfois plus d'une fois. Sur les 20 participants, 12 avaient demandé à être reconnus comme apatrides: un avait vu sa demande rejetée, trois avaient obtenu gain de cause et sept attendaient encore une décision, tandis que l'un d'eux avait retiré sa demande car il avait été reconnu en tant que réfugié.

Bien que 20 entretiens aient été organisés, les récits qui ont été faits concernaient aussi d'autres personnes apatrides. Certains participants étaient mariés à une personne se trouvant dans une situation d'apatridie et/ou avaient des enfants en situation d'apatridie. Cinq des participants avaient à eux tous 10 enfants. Sur ces enfants, deux avaient la nationalité belge car ils étaient nés en Belgique; trois étaient nés en Belgique et étaient apatrides au moment de l'entretien, bien que deux aient ensuite acquis la nationalité d'un autre pays; un avait la nationalité d'un autre Etat membre de l'Union européenne; et quatre qui étaient nés hors de Belgique étaient reconnus apatrides par la Belgique.

L'histoire d'Ashmi reflète les problèmes qu'elle et sa famille ont rencontrés suite à son apatridie et la manière dont elle a peu à peu réussi à en résoudre au moins une partie lorsqu'elle a pu obtenir la reconnaissance de la qualité d'apatride et finalement régulariser son séjour.



Nom: Ashmi (participante n° 14)
Age et sexe: Entre 40 et 50 ans, féminin
Pays d'origine: Bhoutan
Statut au moment de l'entretien: Demande d'asile rejetée, qualité d'apatride reconnue et régularisée (autorisation de séjour à durée illimitée)
Statut actuel: inchangé

Le cas d'Ashmi* reflète les difficultés de la minorité népalaise vivant au Bhoutan. Ses grands-parents ont quitté le Népal pour aller travailler au Bhoutan et sont devenus Bhoutanais. Elle est née au Bhoutan mais a grandi dans un village où l'on parlait l'une des langues du Népal. Elle n'a jamais appris à lire ou à écrire. Elle dit que les autorités locales de son village ont gardé ses documents d'identité officiels.

Au Bhoutan, elle vivait avec son mari et leurs deux enfants. Lui était chauffeur et elle travaillait dans une ferme. A la fin de l'année 2002, son mari a été arrêté parce qu'il aidait des personnes d'origine népalaise à faire sortir leurs biens du pays. Lorsqu'elle s'est rendue auprès des autorités pour demander des nouvelles de son mari, ils lui ont dit qu'elle devait juste signer un papier et qu'il serait libéré. Ashmi, qui était illettrée, ne savait pas qu'elle donnait en fait son consentement pour que tous leurs biens soient saisis par l'Etat.

Dépouillée de toutes ses possessions, dépourvue de papiers et ignorant tout du sort de son mari, Ashmi a décidé de partir pour Delhi avec ses enfants, où vivait l'un des membres de sa belle-famille. Un mois plus tard, elle partait pour la Belgique où elle a demandé l'asile début 2003. En un an, sa demande a été rejetée deux fois. Les autorités belges ont remis en cause sa crédibilité parce qu'elle ne parlait pas le Dzongkha, langue officielle du Bhoutan, et ne savait pas grand-chose sur le Bhoutan, par exemple, le nom du roi.

Fin 2003, Ashmi a opté pour le retour volontaire et a sollicité l'assistance de l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) qui se rendit compte qu'Ashmi ne pouvait pas retourner au Bhoutan parce que l'ambassade refusait de lui délivrer un titre de voyage. Elle est donc restée en Belgique, avec un statut peu clair.

Après avoir consulté un avocat, Ashmi a alors demandé à être reconnue comme apatride et a reçu une décision positive un an plus tard, en 2008. Ses enfants ont dû attendre d'avoir 18 ans avant d'être eux aussi reconnus comme apatrides.

En février 2009, Ashmi a déposé une demande de régularisation de son séjour, qui lui a été accordée au bout de deux ans. Deux semaines seulement avant son entretien pour la présente étude, Ashmi et ses enfants ont obtenu un permis de séjour illimité. Elle espère à présent pouvoir trouver un travail et mener une vie plus stable.

Une ONG a aidé la famille à trouver un logement et lui fournit un appui financier. Sa fille étudie actuellement pour devenir aide-soignante et son fils suit une formation d'électricien.

Ashmi ne sait pas ce qui est arrivé à son mari. Depuis qu'elle est en Belgique, elle n'a cessé d'essayer de retrouver sa trace par l'intermédiaire de la Croix-Rouge. En 2010, elle a été informée qu'il était probablement mort mais elle n'a pas de preuve de son décès.

Les rêves d'Ashmi pour l'avenir sont liés à sa famille: elle voudrait faire venir en Belgique les deux enfants issus d'un premier mariage de son mari. Elle souhaiterait acquérir la nationalité belge et obtenir des documents de voyage pour pouvoir rendre visite à ses proches.

*Nom d'emprunt.

Des vies marquées par la discrimination, l'incertitude et la précarité

Les entretiens ont montré que beaucoup de participants étaient arrivés en Belgique après avoir quitté un pays où les conditions de vie étaient devenues intolérables à cause de leur absence de nationalité. Ils ont révélé que cette absence de nationalité était souvent due à des discriminations et à une marginalisation, voire à des arrestations, à des interrogatoires ou à des tortures. Ainsi, ils avaient déjà souvent enduré des conditions éprouvantes et un voyage difficile avant d'arriver en Belgique. Certains ont confié que le déni de leur identité et ce qu'ils avaient vécu avaient affecté leur santé mentale.

Il est clair que de nombreux participants qui se disent apatrides ne connaissaient pas (du moins au début) l'existence d'une procédure de détermination de l'apatridie en Belgique. Il semble qu'ils n'aient pas été informés qu'ils pouvaient déposer un dossier de demande de reconnaissance de la qualité d'apatride devant un tribunal de première instance, ou que cela n'a pas été correctement expliqué ou que cela n'a pas été bien compris. En outre, dans la mesure où la reconnaissance de la qualité d'apatride n'offre aucun droit en tant que tel, certains participants s'étaient vu conseiller, y compris par leur avocat, de solliciter à la fois l'asile et la reconnaissance de la qualité d'apatride presque simultanément. De nombreux participants ont agi ainsi et certains ont été reconnus en vertu des deux procédures.

La plupart des demandeurs ont expliqué que la longueur des délais dans les différentes procédures, que ce soit devant un tribunal ou l'Office des étrangers, avait eu une incidence négative sur leur vie. Ceux qui ont demandé la reconnaissance de la qualité d'apatride ont également souligné les difficultés rencontrées pour obtenir les documents nécessaires auprès des autorités de leur ancien pays de résidence habituelle ou d'un autre pays avec lequel ils avaient des liens. Ils ont laissé entendre que les autorités belges ne connaissaient pas suffisamment la réalité de leur situation personnelle ainsi que la législation et les pratiques administratives des différents pays en matière de nationalité. Ils ont demandé aux tribunaux de tenir compte des réalités géopolitiques internationales pour décider si une personne était ou non apatride.

Inquiétudes et espoirs pour l'avenir

Le fait que les demandeurs qui sollicitent la reconnaissance de la qualité d'apatride (lesquels, à la différence des demandeurs d'asile, n'ont pas droit à l'accueil) et les personnes reconnues comme étant apatrides résident illégalement en Belgique (à moins qu'elles n'aient réussi à régulariser leur situation après leur reconnaissance) a été souligné comme étant une source d'inquiétude majeure. S'ils demandaient l'asile, ils étaient généralement hébergés dans des centres ouverts, qui ne leur offraient cependant pas tous les mêmes services d'appui aux résidents. Si leur demande était rejetée à l'issue de la procédure d'asile, ce rejet pouvait aboutir au retrait de l'assistance et les exposer à la détention.

De plus, même reconnus comme apatrides par un tribunal belge, ils ne pouvaient souvent toujours pas bénéficier des droits que leur accordait la Convention de 1954 tant qu'ils n'avaient pas également pu régulariser leur séjour. L'impossibilité de travailler était particulièrement dure pour eux.

Les participants avaient l'impression qu'ils ne pouvaient pas avancer dans la vie et devenir des acteurs actifs de la société belge. Même si leur séjour avait été régularisé, certains ont expliqué qu'ils devaient encore attendre d'avoir un permis de séjour permanent avant de pouvoir obtenir des documents de voyage pour pouvoir, par exemple, rendre visite à leur famille.

Pour les enfants nés en Belgique qui n'avaient pas de nationalité, les participants ont suggéré que les autorités pourraient fournir une assistance aux parents, à la fois en leur expliquant la législation applicable, par exemple dans le(s) pays d'origine du ou des parents, et en les accompagnant à l'ambassade s'ils avaient des difficultés à faire enregistrer leurs enfants (bien que la mise en œuvre d'une telle suggestion puisse nécessiter des ressources supplémentaires).

Concernant les espoirs des participants pour l'avenir, ceux qui avaient engagé une procédure de détermination de l'apatridie et/ou de régularisation espéraient obtenir une décision sous peu. Ils souhaitaient ardemment reprendre leur vie et pouvoir travailler et voyager, et attendaient avec impatience le jour où ils cesseraient de vivre dans la peur et l'incertitude. Ceux qui désiraient acquérir la nationalité belge avaient pris cette décision afin d'être pleinement intégrés à la société belge et d'acquérir les documents de voyage leur permettant de rendre visite à leur famille et à leurs amis se trouvant à l'étranger.

5. DÉTERMINATION DE L'APATRIDIE

La Convention de 1954 établit la définition d'un apatride en droit international et énumère les droits dont peuvent bénéficier ces personnes mais ne dit rien sur la manière de les identifier. Il est néanmoins implicite dans la Convention de 1954 que les Etats parties, comme la Belgique, doivent pouvoir identifier les apatrides qui relèvent de leur juridiction afin de veiller à ce que ces derniers puissent jouir des droits qui leur sont conférés et ainsi respecter leurs engagements découlant de la Convention.

Actuellement, la détermination de l'apatridie en Belgique relève de la compétence du système judiciaire que de l'exécutif. Les personnes qui souhaitent être reconnues comme apatrides doivent donc déposer une demande dans l'un des 27 tribunaux de première instance du pays, tandis que les recours éventuels seront examinés par l'une des cinq cours d'appel. Les demandeurs ont accès à cette procédure quel que soit leur statut migratoire dans le pays. Toutefois, à la différence des demandeurs d'asile, ils ne bénéficient pas d'un statut juridique temporaire pendant la durée de la procédure.

Il n'existe actuellement aucune information au niveau national sur le nombre de demandes de reconnaissance de la qualité d'apatride déposées par an, ni sur l'origine des demandeurs ou sur les décisions rendues.

Pratique actuelle en matière de détermination de l'apatridie

Si l'on examine la pratique et la jurisprudence des tribunaux, il ressort notamment que les demandes de reconnaissance de la qualité d'apatride sont relativement peu fréquentes. Les demandeurs viennent principalement de l'ex-Union soviétique, de l'ex-Yougoslavie et du Liban (Palestiniens), quelques-uns étant originaires du Bhoutan.

On relève des variations relativement importantes dans l'interprétation de la définition de l'apatridie par les tribunaux. L'analyse de la jurisprudence sur le sujet faite dans le rapport soulève des questions relatives au caractère factuel de la définition de l'apatridie dans la mesure où le but et l'objet de la Convention, qui est de faciliter la jouissance des droits de l'homme par les apatrides, est également pertinent dans les cas de renonciation volontaire à sa nationalité ou de retrait involontaire de la nationalité. Il ne porte donc pas sur la recherche d'une solution, qui pourrait consister à acquérir ou à recouvrer une autre nationalité. Dans ce contexte, certains procureurs du Roi semblent réticents à suivre un arrêt adopté par la Cour de cassation en juin 2008, qui avait conclu que les Etats ne pouvaient refuser à un étranger la qualité d'apatride au motif qu'il n'avait pas accompli les démarches devant lui permettre de recouvrer une nationalité qu'il avait perdue, même s'il y avait volontairement renoncé.

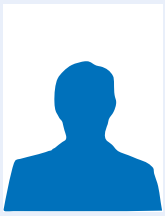
L'analyse soulève également des questions concernant l'application de la clause d'exclusion énoncée à l'article 1(2)(i) de la Convention de 1954. Sur ce sujet, les tribunaux ont semblé être généralement d'accord avec un arrêt de la Cour de cassation de janvier 2009 dans une affaire relative à un Palestinien, qui a conclu que lorsqu'un réfugié palestinien a quitté un territoire couvert par le mandat de l'UNRWA, il ne bénéficie plus de la protection ou de l'assistance de cette agence et ne peut donc pas être exclu de l'application de la Convention de 1954, au motif que son séjour en Belgique est temporaire.

En outre, différents niveaux de preuve sont appliqués et c'est généralement au demandeur qu'incombe la charge de la preuve. Dans le même temps, la tâche du demandeur est rendue plus difficile par le fait que certaines autorités consulaires hésitent à accéder aux demandes de personnes souhaitant obtenir des documents et être traitées comme des nationaux, ou à déclarer par écrit que ces personnes sont ou ne sont pas des nationaux.

Les procureurs du Roi interrogés pour l'étude ont déclaré que les parquets du procureur du Roi, demandent systématiquement l'opinion de l'Office des étrangers et du CGRA. La durée de la procédure varie en fonction du tribunal mais semble généralement longue (pouvant durer de deux à quatre ans). Les parquets du procureur du Roi ne semblent pas traiter très rapidement les demandes de reconnaissance de la qualité d'apatride.

Divers facteurs contribuent au fait que les demandeurs cherchant à se voir reconnaitre la qualité d'apatride sollicitent aussi souvent l'asile et/ou la régularisation, soit successivement, soit simultanément. Ce phénomène peut s'expliquer par l'absence de droits accordés tant aux demandeurs ayant engagé une procédure d'apatridie qu'aux personnes reconnues en tant qu'apatrides. Il peut aussi être dû à une absence d'information sur la procédure et à un manque de conseils, en particulier en provenance des autorités qui sont en contact avec des personnes potentiellement apatrides. La demande de reconnaissance de la qualité d'apatride est souvent utilisée, ou perçue comme étant utilisée, comme une mesure de dernier ressort.

La procédure de demande d'asile, de reconnaissance de la qualité d'apatride et/ou de régularisation que sont contraints d'engager de nombreux apatrides prend du temps, parfois des années, avant que ces personnes n'obtiennent un statut valable et une solution durable. Elle nécessite également l'engagement de ressources importantes, tant par l'individu concerné que par les autorités, comme l'illustre l'histoire de Gabir.



Nom: Gabir (participant n° 3)
Age et sexe: Entre 30 et 40 ans, masculin
Pays d'origine: Iran/Iraq
Statut au moment de l'entretien: Demande d'asile rejetée, demande la reconnaissance de la qualité d'apatride
Statut actuel: Demande la reconnaissance de la qualité d'apatride et la régularisation

Gabir* n'a jamais su quelle était sa nationalité. Il est né en Iran d'un père kurde d'Iraq et d'une mère kurde iranienne. Il a grandi en Iran avec sa famille. A part sa mère iranienne, tous les membres de sa famille sont considérés comme des réfugiés iraquiens.

Lorsqu'il a eu 18 ans, il a reçu une «carte verte», document d'identité délivré aux réfugiés en Iraq. Il dit que lorsqu'il était en Iran, les réfugiés, en particulier les Kurdes, étaient victimes de mesures discriminatoires et ne pouvaient se déplacer librement. «On me disait tout le temps: Rentre chez toi, rentre dans ton pays».

Un jour, les autorités iraniennes l'ont convoqué et lui ont demandé de leur fournir des informations sur les autres Kurdes, en échange d'argent. Lorsqu'il a refusé, il a perdu son travail. Sans revenu et sans possibilité d'étudier, Gabir a décidé de se rendre en Iraq pour échapper aux discriminations et pressions quotidiennes. Il a obtenu une carte d'identité iraquienne et s'est inscrit à l'université.

Avec sa carte d'identité et le certificat de naissance de son père, il espérait que les autorités de la ville confirmeraient sa nationalité iraquienne. Mais celles-ci lui ont dit qu'il était Iranien et non pas Iraquien et l'ont informé que sa nouvelle carte d'identité iraquienne n'était qu'un document provisoire.

«J'étais donc de nouveau un étranger et je subissais les mêmes discriminations qu'auparavant», a expliqué Gabir. Pendant qu'il poursuivait ses études en Iraq, une nouvelle loi est entrée en vigueur en Iran autorisant les femmes iraniennes mariées à des étrangers à transmettre leur nationalité à leurs enfants mineurs. Les enfants de plus de 18 ans devaient passer un entretien en Iran, au cours duquel les autorités iraniennes ont proposé à Gabir de travailler pour eux, au sein des services secrets. Une fois de plus, Gabir a refusé, même si cela lui aurait permis d'obtenir enfin un certificat de naissance. Il est retourné en Iraq et a décidé de commencer à travailler et à économiser de l'argent pour se rendre en Europe.

Quelques temps plus tard, Gabir est arrivé en Belgique et a demandé l'asile. «Lorsqu'on m'a demandé quelle était ma nationalité, j'avais honte de ne pas savoir que répondre», a déclaré Gabir. Il a présenté des copies de sa carte de réfugié et de son certificat de naissance iraniens ainsi que sa carte d'identité et sa carte d'étudiant iraquiennes. A la suite de son entretien à l'Office des étrangers, il déclare avoir été détenu pendant huit ou neuf mois en tout (probablement dans le cadre de tentatives visant à l'expulser), puis placé dans un centre d'accueil ouvert.

La demande d'asile de Gabir a été rejetée deux ans après son arrivée en Belgique. Dans leur décision finale, les autorités belges ont reconnu que Gabir ne pouvait rentrer en Iran à cause de ses problèmes avec les autorités mais ont conclu qu'avec sa carte d'identité iraquienne, il pouvait retourner dans le nord de l'Iraq.

N'ayant guère d'autre choix, Gabir a décidé de repartir pour l'Iraq. Il a contacté l'ambassade iraquienne pour obtenir des documents de voyage mais celle-ci a rejeté sa demande, le considérant comme un citoyen iranien. Il est donc retourné à l'Office des étrangers parce que, dit-il, «je ne savais pas où aller». Une semaine plus tard, il a reçu l'ordre de quitter le territoire.

Les organisations internationales sont intervenues. Le HCR a découvert par l'intermédiaire de son bureau de Bagdad que le dossier de Gabir avait été supprimé du registre de la population iraquien. Comme il n'avait pas de documents d'identité ou de titre de voyage, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a déclaré qu'elle ne pouvait fournir une assistance pour son retour volontaire.

Désespéré, Gabir a demandé à être reconnu comme apatride mais lors de l'entretien qu'il a eu avec le HCR dans le cadre du présent rapport, son dossier était toujours en attente. En effet, son avocat a déclaré en août 2012 qu'il attendait toujours une décision.

En Belgique, Gabir a une compagne citoyenne de l'Union européenne, avec laquelle il a eu un enfant. S'ils pouvaient se marier, cela résoudrait son problème mais, sans documents d'identité valides, cela s'avère impossible. Sans papiers, il ne peut même pas reconnaître la paternité de son enfant.

Il a également demandé la régularisation de son séjour et espère pouvoir obtenir des documents d'identité. Il espère que l'une de ces démarches aboutira et qu'il pourra commencer une vie normale. «A 31 ans, je suis un étranger sans identité», déclare Gabir.

* Nom d'emprunt

Instauration d'une procédure spécifique de détermination de l'apatridie

Le Gouvernement fédéral belge s'est expressément engagé en décembre 2011 à instaurer une procédure spécifique de détermination de l'apatridie et a confirmé sa volonté d'attribuer la compétence de la détermination de l'apatridie au CGRA. Néanmoins, les avis semblent diverger quant aux autorités qui devraient à l'avenir être compétentes pour la détermination de l'apatridie, que ce soit en première instance ou en appel.

Le rapport indique que certains acteurs pensent que la reconnaissance de l'apatridie ne devrait pas être du ressort des tribunaux car ceux-ci ne possèdent pas les connaissances techniques nécessaires sur la question très spécifique et souvent complexe de l'apatridie. Quant au CGRA, il n'est jusqu'ici compétent que pour reconnaître la qualité de réfugié ou accorder une protection subsidiaire. Son rôle en matière d'apatridie se limite à délivrer aux apatrides reconnus des documents d'état civil qu'ils ne peuvent se procurer autrement, comme des certificats de naissance ou de mariage, ainsi qu'un certificat d'apatride sur présentation d'une décision positive du tribunal de première instance confirmant leur apatridie.

Les personnes qui sont en faveur de l'octroi au CGRA de la compétence de la reconnaissance de l'apatridie, comme le prévoit l'Accord du gouvernement fédéral, soulignent sa grande expérience dans les questions d'asile et concernant les pays d'origine. De surcroît, elles estiment que l'attribution de cette compétence à une instance centrale plutôt qu'aux 27 tribunaux permettrait une interprétation plus cohérente et donc une clarté et une sécurité juridique plus conséquentes.

D'autres invoquent l'existence d'obstacles constitutionnels à cette proposition. En effet, en vertu des articles 144 et 145 de la Constitution belge, «[l]es contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux». Contrairement aux différends portant sur les droits politiques, ils ne peuvent être soumis à une dérogation autorisée par la loi (qui permettrait à des instances administratives d'être compétentes en la matière). La reconnaissance de l'apatridie touchant à la nationalité et au statut personnel, les personnes qui défendent cette opinion considèrent que celle-ci relève davantage de la sphère des droits civils et politiques.

Dans ce contexte, il est intéressant de noter que la situation est différente pour les réfugiés, dont le statut est déterminé par le CGRA. La Cour constitutionnelle a déclaré en 1997 que lorsqu'une autorité étatique statue sur une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié, en gardant à l'esprit les effets liés à cette décision en ce qui concerne l'admission au séjour en Belgique, le CGRA agit dans l'exercice d'une fonction qui se trouve dans un rapport tel avec les prérogatives de puissance publique de l'Etat qu'elle se situe en dehors de la sphère des litiges de nature civile au sens de l'article 144 de la Constitution. Il s'ensuit qu'une contestation portant sur la qualité de réfugié est une contestation portant sur un droit politique. Par conséquent, elle a conclu que la Constitution autorisait une dérogation, permettant de confier cette compétence non pas à une instance judiciaire mais à une juridiction administrative.

La question de savoir si la détermination de l'apatridie permet l'exercice d'un droit civil ou politique devient décisive au stade de l'appel. Elle détermine si la compétence de trancher les litiges dans les affaires d'apatridie doit rester du ressort des tribunaux et des cours civils ou être transférée à l'instance d'appel du CGRA, le Conseil du contentieux des étrangers (CCE), en plus de sa compétence relative aux contentieux liés à la reconnaissance de la qualité de réfugié et à l'octroi de la protection subsidiaire.

Dans ce contexte, le CCE a conclu en juin 2010 qu'il «est, par conséquent, sans juridiction pour connaître des contestations qui portent sur des droits civils ou encore pour connaître des contestations qui portent sur des droits politiques que le législateur ne lui a pas expressément attribuées.» Dans le même arrêt, le CCE a estimé qu'il «est sans juridiction pour déterminer la nationalité du demandeur d'asile, qu'il s'agisse de décider quelle nationalité celui-ci possède, s'il en a plusieurs ou s'il est apatride.»

Jusqu'ici, ni la jurisprudence ni la doctrine n'ont livré de réponse définitive sur la nature de ce droit. En effet, il a également été évoqué que le débat pouvait être quelque peu artificiel et que c'est surtout une décision politique qui s'imposait à cet égard.

6. STATUT DES PERSONNES RECONNUES COMME APATRIDES ET DE CELLES QUI EN SOLLICITENT LA RECONNAISSANCE

Le statut, ainsi que les droits et les obligations s'y rattachant, des apatrides reconnus et des personnes qui attendent qu'il soit statué sur leur droit de bénéficier de la protection prévue par la Convention de 1954 est souvent précaire. Dans la mesure où les personnes qui demandent à être reconnues comme apatrides en Belgique ne reçoivent pas un permis de séjour temporaire durant la procédure, celles-ci et leur famille vivent en général illégalement dans le pays. Même si elles sont officiellement reconnues comme apatrides, elles ne reçoivent pas automatiquement un permis de séjour.

Si les cours et tribunaux belges ont, dans certains cas, approuvé l'octroi d'un permis de séjour aux apatrides reconnus et même aux demandeurs qui attendent qu'il soit statué sur leur cas, il n'existe pas de pratique uniforme dans ce domaine. Tant les demandeurs que les personnes dont la qualité d'apatride est reconnue risquent donc de se trouver illégalement en Belgique en attendant de pouvoir régulariser leur statut.

Bien-fondé d'un statut pour les apatrides reconnus

La Convention de 1954 ne demande pas aux Etats d'accorder une autorisation de séjour à tous les apatrides. Toutefois, comme le soulignent les Principes directeurs relatifs à l'apatridie n°3 du HCR sur le statut des apatrides au niveau national, datant de juillet 2012, l'octroi d'une autorisation de séjour temporaire «correspondrait au but et à l'objet du traité», car la réalisation de nombreux droits des apatrides dépend de l'existence d'un droit de séjour. En effet, la plupart des Etats qui possèdent des procédures de détermination accordent aux demandeurs dont la qualité d'apatride est reconnue, un statut en droit national, y compris un droit de séjour, souvent sous la forme d'un permis de séjour de durée limitée et renouvelable.

Comme l'explique le Résumé des conclusions de la réunion d'experts du HCR de décembre 2010 sur les procédures de détermination de l'apatridie et le statut des apatrides, cette approche est la meilleure manière d'assurer la protection des apatrides et de respecter la Convention de 1954. Sans un tel statut, de nombreux apatrides sont privés de la protection de la Convention. Comme il est précisé dans les Conclusions précitées: «Lorsque des Etats reconnaissent des individus comme apatrides, ils doivent leur fournir le statut d'immigration légal qui respecte la norme de traitement envisagée par la Convention de 1954. Le fait d'avoir un statut légal contribue fortement à la pleine jouissance des droits de l'homme.» Dans certains cas, les apatrides peuvent également bénéficier d'un droit de séjour dans l'Etat en vertu du droit international relatif aux droits de l'homme, notamment de l'article 12 du Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques.

Toutefois, les apatrides reconnus n'ont pas tous nécessairement besoin d'un permis de séjour dans le pays qui leur a accordé la reconnaissance. Un tel permis peut ne pas être nécessaire si les apatrides ont une perspective réaliste d'obtenir dans un proche avenir une protection conforme aux normes de la Convention de 1954 dans un autre Etat.

Le HCR estime que l'on ne peut considérer qu'il existe une protection dans un autre Etat que si les apatrides peuvent acquérir ou recouvrer la nationalité par une procédure simple, rapide et non discrétionnaire qui n'est qu'une simple formalité, ou s'ils bénéficient d'un statut de résidence permanente dans un pays où ils résidaient habituellement et dans lequel ils peuvent rentrer immédiatement. Quant à leur capacité de retourner dans un ancien pays de résidence habituelle, celui-ci doit s'accompagner de la possibilité d'y vivre dans la sécurité et la dignité. L'autorisation d'y retourner pour une courte période ne suffirait pas. Lorsque ces critères sont remplis, l'Etat d'accueil serait libre de fournir à l'apatride un statut plus transitoire.

Régularisation du séjour des apatrides

L'application de l'Instruction du 19 juillet 2009 s'est notamment traduite par la régularisation d'un plus grand nombre d'apatrides, ce qui a contribué à réduire la population des apatrides reconnus résidant illégalement en Belgique. Cette Instruction de 2009 a précisé les critères de régularisation à appliquer et a défini un certain nombre de circonstances exceptionnelles pouvant justifier le dépôt d'une demande en Belgique -plutôt que dans le pays d'origine- et l'octroi de l'autorisation de séjour.

Parmi les circonstances exceptionnelles énumérées dans l'Instruction figuraient les situations où les demandeurs étaient engagés dans une procédure d'asile déraisonnablement longue (trois ou quatre ans selon que les enfants étaient ou non scolarisés), pouvaient prouver l'existence d'un ancrage local durable (par exemple, les étrangers pouvant prouver que leur centre d'intérêt affectif, social et économique se trouvait en Belgique) ou se trouvaient dans une situation humanitaire urgente. Ce dernier critère incluait les parents d'un enfant belge qui mènent une vie familiale réelle et effective avec leur enfant ou les époux qui ont une nationalité différente et qui sont originaires de pays qui n'acceptent pas ce type de regroupement familial et dont l'éloignement vers leurs pays d'origine respectifs entraînerait l'éclatement de la cellule familiale, surtout lorsqu'ils ont un enfant commun.

Le HCR et le Centre pour l'égalité des chances ont souligné, y compris au moment de l'élaboration de ces critères, la nécessité d'accorder une attention particulière aux personnes qui ont été reconnues comme apatrides par un tribunal ou une cour mais qui n'ont pas de permis de séjour en Belgique ou ailleurs.

Dans la pratique, nombreux sont les apatrides qui ont largement pu tirer profit de ces nouveaux critères car beaucoup étaient engagés dans une procédure d'asile depuis des années, avaient eu des enfants depuis leur arrivée en Belgique et/ou avaient un ancrage local durable en Belgique. En effet, le nombre d'apatrides résidant illégalement en Belgique qui ont pu régulariser leur situation est passé de 10 en 2007 à 143 en 2010. Cette tendance reflète une augmentation similaire du taux de régularisation des étrangers au cours de la même période.

Toutefois, les délais stipulés dans l'Instruction de 2009 pour l'introduction de demandes de régularisation ont dans certains cas expiré. De plus, l'Instruction a été annulée par le Conseil d'Etat en décembre 2009. Tout en ignorant quelle sera la pratique future concernant la régularisation des apatrides, il a toutefois déjà pu être observé en que seuls 49 apatrides résidant illégalement en Belgique ont pu régulariser leur séjour en 2011.

Le nombre de demandes de régularisation en attente introduites devant l'Office des étrangers devrait donner une indication du nombre des apatrides reconnus n'ayant pas de permis de séjour valide mais cette information n'est actuellement pas publiée.

Droits des apatrides en vertu de la Convention de 1954 et du droit international

Le juste traitement des apatrides nécessite une connaissance des normes internationales applicables et un engagement à les respecter. La Convention de 1954 n'est pas un instrument isolé. Les droits et les obligations des apatrides découlent aussi du droit international relatif aux droits de l'homme, y compris, le cas échéant, du droit international des réfugiés.

La Convention de 1954 fournit une structure progressive, les droits des apatrides augmentant en même temps que leur degré d'attachement au pays en question. Par conséquent, si certaines dispositions sont inconditionnelles et s'appliquent à l'ensemble des apatrides relevant de la juridiction de l'Etat, d'autres dépendent du fait que l'individu «se trouve régulièrement», «réside régulièrement» sur le territoire ou y a sa «résidence habituelle». Ainsi, certains droits s'appliquent pendant la phase de détermination, tandis que d'autres naissent uniquement avec la reconnaissance. Certaines dispositions du droit international relatif aux droits de l'homme reprennent des droits énoncés dans la Convention de 1954, tandis que d'autres prévoient une norme de traitement supérieure, voire des droits qui ne figurent pas du tout dans la Convention de 1954.

Pour les réfugiés apatrides, le droit international des réfugiés offre, dans la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, un niveau de protection supérieur à celui prévu par la Convention de 1954. Une analyse complète de tous les droits de l'homme pertinents, notamment de ceux découlant du droit international et du droit européen relatifs aux droits de l'homme, déborde toutefois du cadre de la présente étude.

Le statut accordé à une personne reconnue comme apatride en vertu de la Convention de 1954 doit prévoir, au minimum, une solution provisoire respectant les droits énoncés dans la Convention de 1954 ainsi que le droit relatif aux droits de l'homme de manière générale dans l'attente d'une solution durable. Pour les apatrides, cette solution durable réside dans l'acquisition ou le recouvrement d'une nationalité. L'attribution d'un statut légal à ces personnes comble donc le vide existant entre la reconnaissance de l'apatridie et l'apport d'une solution durable.

Droit de séjour des apatrides reconnus en Belgique

Dans la pratique, en l'absence d'un droit de séjour automatique pour les apatrides reconnus en Belgique, beaucoup se trouvent illégalement sur le territoire, en particulier en raison des problèmes qu'ils peuvent rencontrer pour obtenir des documents d'identité et le droit d'entrer et de séjourner sur le territoire.

Tant qu'ils ne peuvent régulariser leur séjour, les apatrides risquent d'être placés en détention et/ou expulsés du fait de leur présence irrégulière sur le territoire, bien que l'Office des étrangers ait indiqué que ni les demandeurs sollicitant la reconnaissance de la qualité d'apatride ni les apatrides reconnus n'étaient expulsés de force. Depuis le début des années 2000, quelques dizaines de personnes de nationalité indéterminée, dont certaines étaient peut-être apatrides, ont néanmoins été expulsées du territoire, essentiellement dans le cadre du Règlement Dublin II.

Des recherches plus approfondies sur ces questions seraient nécessaires. Des analyses plus poussées s'imposeraient aussi concernant la situation des personnes considérées comme «ne pouvant rentrer» qui peuvent être apatrides ou à risque de l'être; cette question n'entrait pas dans le cadre de la présente étude.

En 2009 et 2012, la Cour constitutionnelle s'est penchée sur la différence de traitement des réfugiés et des apatrides en Belgique concernant le droit de séjour. Dans les deux arrêts, elle a conclu que cette différence n'était pas raisonnablement justifiée.

De plus, l'Accord du gouvernement fédéral du 1er décembre 2011 prévoit en principe l'octroi d'un titre de séjour (temporaire) aux apatrides reconnus. Cet engagement était déjà présent dans l'Accord du gouvernement fédéral du 18 mars 2008 mais n'avait pas été appliqué. Le HCR se félicite de ce renouvellement de l'engagement gouvernemental.

Nécessité pour les apatrides reconnus de régulariser leur séjour

Dans la mesure où l'exercice de nombreux droits dépend de l'obtention d'une autorisation de séjour sur le territoire, beaucoup d'apatrides engagent une procédure de régularisation. Des délais importants (parfois de plusieurs années) ont été constatés dans cette procédure et viennent s'ajouter à ceux déjà rencontrés dans la procédure de détermination de l'apatridie. Cela prolonge encore la période pendant laquelle les apatrides doivent vivre en Belgique sans droits ou avec des droits très limités.

Alors que par le passé 30 à 60 % des décisions de régularisation rendues sur des demandes introduites par des apatrides étaient négatives, cette proportion a fortement diminué après l'introduction des nouveaux critères de régularisation en juillet 2009. En conséquence, plus de 90 % de ces demandes ont été approuvées en 2010. Toutefois, comme exposé ci-dessus, en l'absence d'un changement de législation et/ou de pratique, les apatrides pourraient à nouveau avoir des difficultés pour régulariser leur séjour en Belgique à l'avenir. En effet, en 2011, le taux de régularisation est tombé à 53%.

Accès à d'autres droits en Belgique

Concernant les autres droits des apatrides reconnus, qu'ils possèdent ou non un permis de r séjour, ainsi que ceux des demandeurs qui sollicitent la reconnaissance de la qualité d'apatride, le rapport a étudié en particulier le droit aux emplois lucratifs, aux avantages sociaux, à l'aide administrative et à l'éducation.

Dans la mesure où la jouissance de nombreux droits découle de l'octroi d'un permis de séjour, les apatrides reconnus qui ne possèdent pas un tel permis se heurtent à de sérieux problèmes. Il en va de même pour les demandeurs qui cherchent à être reconnus comme apatrides. Ni les uns, ni les autres en particulier n'ont accès à un emploi rémunéré. Bien que la jurisprudence diverge sur ce point, les apatrides reconnus qui n'ont pas de permis de séjour ne reçoivent généralement pas d'aide sociale parce que les centres d'assistance sociale ne sont en principe pas tenus de leur dispenser une telle aide et ils n'ont pas non plus accès aux soins de santé, sauf en cas d'urgence. Quant à la situation en Belgique concernant le droit à l'assistance publique, qu'il s'agisse d'aide sociale ou d'assistance sociale, le sujet nécessite une analyse plus approfondie.

Toutefois, les enfants ont le droit d'aller à l'école et les familles avec enfants résidant illégalement en Belgique ont le droit d'être admises dans un centre d'accueil si les parents ne peuvent subvenir aux besoins de leurs enfants.

Sur demande, le CGRA délivre aux apatrides reconnus des documents d'état civil qu'ils ne peuvent se procurer ailleurs parce qu'ils n'ont pas de nationalité et un certificat confirmant la reconnaissance de leur qualité d'apatride en tant qu'apatrides par les instances judiciaires.

Par ailleurs, les autorités n'accordent cependant un titre de voyage qu'aux personnes qui sont en possession d'un permis de séjour à durée illimitée. Ceci est contraire à la Convention de 1954, qui exige, pour l'octroi d'un titre de voyage, uniquement que les personnes résident légalement dans le pays. En outre, les apatrides devront souvent attendre des années avant de pouvoir obtenir un tel document car la reconnaissance de l'apatridie n'aboutit pas en soi à l'octroi d'un permis de séjour.

A l'instar d'autres Etats, la Belgique est également tenue de respecter le droit international et le droit européen relatifs aux droits de l'homme. Un examen de ces normes au regard des apatrides en Belgique sortait du cadre de la présente étude. On ne peut exclure l'existence d'incompatibilités entre la situation existant en Belgique et les obligations du pays au regard du droit international.

En particulier, l'absence de séjour légal durant la procédure de détermination de l'apatridie et même après la reconnaissance de celle-ci (jusqu'à l'obtention de la régularisation) a pour conséquence que de nombreux apatrides ne peuvent bénéficier d'autres droits fondamentaux. Ainsi, les apatrides se trouvant en Belgique vivent parfois dans des conditions très précaires et incertaines, souvent pendant de nombreuses années. Certaines juridictions, dont le Conseil d'Etat en 1998 et en 2004, ont parfois conclu que leur situation constituait un traitement inhumain et dégradant.

7. PRÉVENTION ET RÉDUCTION DE L'APATRIDIE

La prévention de l'apatridie implique de remédier aux causes de l'apatridie afin d'éviter l'apparition de nouveaux cas. Elle peut prendre la forme de mesures visant à combler des lacunes dans la législation nationale, à promouvoir l'enregistrement des naissances ou à améliorer l'accès à des documents ainsi que la détermination ou la confirmation de la nationalité. La réduction de l'apatridie fait intervenir l'apport de solutions permettant aux apatrides d'acquérir une nationalité. Elle peut inclure des campagnes ciblées de réduction de l'apatridie, des réformes législatives autorisant les apatrides à acquérir ou à recouvrer une nationalité et la naturalisation individuelle.

Le moyen le plus efficace de prévenir l'apatridie consiste, en premier lieu, à élaborer une législation rendant impossible l'apparition d'une situation d'apatridie.

La Convention de 1961 est le seul instrument universel prévoyant des garanties claires, détaillées et concrètes permettant d'assurer une réponse juste et appropriée face au risque d'apatridie. L'adhésion à la Convention de 1961 et le respect de cet instrument permettent aux Etats d'éviter et de résoudre les différends relatifs à la nationalité et de mobiliser l'appui international afin de renforcer la prévention et la réduction de l'apatridie. Le HCR pense que l'augmentation du nombre d'Etats parties à la Convention de 1961 et à la Convention de 1954 contribuera aussi à améliorer les relations et la stabilité internationales en consolidant un système de règles communes.

En définitive, la réduction de l'apatridie par l'acquisition de la nationalité doit rester l'objectif visé et la protection des apatrides en vertu de la Convention de 1954 doit être considérée comme une réponse provisoire, en attendant la résolution du problème sous-jacent relatif à la possession d'une nationalité. En effet, l'article 32 de la Convention de 1954 demande aux Etats parties, y compris à la Belgique, de faciliter, «dans toute la mesure du possible», l'assimilation et la naturalisation des apatrides vivant sur leur territoire.

Législation belge sur la nationalité

L'acquisition, l'attribution, la renonciation, la perte et la déchéance de la nationalité belge sont régies par les articles 8 et 9 de la Constitution et par le CNB adopté en 1984. Ce dernier a depuis fait l'objet de six réformes, la dernière modification datant de décembre 2006. Au moment de la rédaction du présent rapport, de nouveaux amendements étaient à l'étude au Parlement.

Les procédures d'obtention de la nationalité ont évolué au fil du temps en fonction de ces différents changements législatifs ayant eu pour effet de restreindre ou au contraire de faciliter l'accès à la nationalité.

Le CNB fait la distinction entre deux modes d'acquisition de la nationalité belge: «*attribution*» ou «*toekenning*», qui peut être automatique ou non automatique, et «*acquisition*» ou «*verkrijging*», qui n'est pas automatique.

Lorsque certains critères spécifiques sont remplis, le plus important d'entre eux étant la naissance d'un parent qui est un national, les enfants obtiennent la nationalité belge par attribution, ce qui en vertu du CNB leur donne accès à la nationalité de plein droit (aussi qualifiée d'acquisition *ex lege*). La naissance en Belgique peut parfois aussi faire naître un droit à la nationalité belge si d'autres conditions sont remplies.

Les adultes, c'est-à-dire les personnes de plus de 18 ans ou les personnes plus jeunes qui ont été «émancipées», peuvent obtenir la nationalité belge par acquisition en faisant une déclaration, par option ou par naturalisation. A la différence des enfants, les adultes ne peuvent jamais acquérir la nationalité belge automatiquement mais doivent toujours déposer une demande explicite, que l'Etat peut dans certains cas refuser.

La procédure de déclaration est administrative, et dans certains cas judiciaire. Dans celle-ci, la nationalité est attribuée si certains critères, principalement liés à la résidence, sont remplis. En vertu du CNB actuel, la procédure par option est la même que la procédure de déclaration et les critères utilisés ont trait notamment au mariage. La naturalisation est une procédure parlementaire en vertu de laquelle la commission des Naturalisations accorde la nationalité sur une base discrétionnaire s'il est satisfait à des conditions de séjour (moins strictes que celles exigées dans le cadre de la procédure de déclaration). Il n'existe pas de possibilité de faire appel de décisions négatives et le demandeur n'a pas le droit de connaître le motif du rejet ou de la suspension de sa demande.

Incidence des amendements apportés à la législation belge sur la nationalité depuis 1984

Le CNB adopté en 1984 et, en particulier, son article 10 §1 attribue la nationalité belge aux enfants nés en Belgique si, autrement, ils étaient apatrides. Cette disposition a permis à un nombre important d'apatrides et à des personnes de nationalité indéterminée de devenir belges au cours de la seconde moitié des années 1980 (voir tableau 7 du rapport complet). Les nouveaux ressortissants belges étaient essentiellement des apatrides qui étaient nés en Belgique et avaient moins de 18 ans au moment de l'introduction du CNB.

Par conséquent, la population apatride résidant légalement en Belgique et née en Belgique a diminué depuis l'introduction du CNB. L'analyse des cas restants met en évidence deux groupes qui n'ont pu acquérir la nationalité belge. Le premier se compose de personnes nées en Belgique et qui avaient plus de 18 ans lorsque le CNB a été adopté. Le second est constitué d'individus qui avaient moins de 18 ans lorsque le CNB a été adopté et qui étaient toujours apatrides en 2006. Dans ce dernier groupe, onze personnes se trouvant dans ce cas de figure ont été identifiées. On ne sait pas clairement ce qui explique une telle situation. Elle peut être due à des problèmes administratifs liés à l'application correcte de la rétroactivité de l'article 10 du CNB ou il se peut que la «nouvelle nationalité» de certains (qu'elle soit belge ou étrangère) n'ait pas été correctement enregistrée.

Entre 1991 et 2005, environ un quart de tous les apatrides qui ont acquis la nationalité belge ont eu recours à la procédure de naturalisation prévue à l'article 19 du CNB. Environ 20 % ont utilisé la procédure d'option sur la base du mariage exposée à l'article 16 et 20 % la déclaration de nationalité inscrite à l'article 12bis. Des enfants apatrides figuraient parmi les groupes restants plus restreints qui ont acquis la nationalité (voir figure 12 du rapport complet).

Enfin, comme il apparaît dans la figure 11 du rapport complet, la population apatride reconnue affiche un taux d'acquisition de la nationalité belge inférieur à celui d'autres groupes, comme les ressortissants de pays tiers ou les réfugiés. On ignore précisément pourquoi il en est ainsi mais cette différence pourrait s'expliquer par le fait qu'ils ont du mal à satisfaire aux conditions fixées dans le CNB, notamment en raison de la longueur du délai nécessaire pour obtenir la régularisation de leur séjour.

Propositions de modification de la législation belge sur la nationalité

En juillet 2012, la commission de la Justice de la Chambre des représentants a adopté une proposition de loi réduisant le nombre de procédures pour obtenir la nationalité à deux, à savoir la naturalisation, qui serait désormais une procédure exceptionnelle, et la déclaration qui deviendrait la règle. Ce faisant, la proposition de loi intègre au sein de la procédure de déclaration certains critères de l'actuelle procédure d'acquisition de la nationalité par option qui elle, est abrogée.

Afin d'obtenir la nationalité belge par déclaration, la proposition de loi prévoit de fixer les conditions suivantes: un délai de séjour légal, la connaissance de l'une des trois langues nationales et l'intégration économique et sociale. Elle remplace le critère des sept années de résidence principale en Belgique par une période de cinq ou dix ans de séjour légal, dix années étant requises pour les personnes qui ne peuvent faire état d'une intégration économique. La proposition de loi comporte des exceptions à ces critères pour les personnes handicapées ou retraitées. Le texte définit de manière plus précise (et plus restrictive qu'actuellement) la notion de séjour légal.

Concernant l'acquisition de la nationalité belge par la naturalisation, la proposition de loi propose de conserver les mesures visant à faciliter la naturalisation des apatrides, en vertu desquelles celles-ci ne doivent faire état que de deux années de séjour légal avant de pouvoir présenter leur demande. En revanche, elle propose d'éliminer le critère facilitant la naturalisation des réfugiés actuellement inscrit dans le CNB qui permet à ces derniers de demander la nationalité belge après deux années de résidence légale, par opposition aux trois années de séjour légal requises pour les autres étrangers. C'est là un problème, notamment parce que certains réfugiés peuvent également être apatrides et qu'en l'absence de reconnaissance de leur apatridie, ils seront probablement exclus de ce traitement préférentiel. Ainsi, seuls les étrangers séjournant légalement en Belgique et témoignant de mérites exceptionnels dans les domaines scientifique, sportif ou socioculturel pourraient acquérir la nationalité sans qu'une période particulière de résidence légale antérieure soit exigée.

De plus, la proposition de loi prévoit que la personne qui sollicite la nationalité belge doit bénéficier d'une autorisation de séjour illimitée pour pouvoir introduire sa demande. Dans la comptabilisation de la durée de séjour légal requise pour demander la nationalité par déclaration ou naturalisation, la proposition envisage aussi de ne considérer que les autorisations de séjour de plus de trois mois ou l'autorisation d'établissement. Ainsi, la période s'écoulant entre la demande d'asile et la reconnaissance de la qualité de réfugié ne sera par exemple plus prise en compte, avec pour résultat de retarder encore un peu plus l'accès à la nationalité des réfugiés, dont certains peuvent être aussi apatrides.

Outre le motif existant de déchéance de la nationalité reposant sur la fraude ou un manquement grave à ses devoirs en tant que citoyen belge, la proposition de loi propose de créer deux motifs supplémentaires de déchéance de la nationalité: lorsque la nationalité belge a été obtenue à l'issue d'un mariage de complaisance et lorsqu'une personne a été condamnée pour certaines infractions graves. Dans ces cas, il est néanmoins prévu une garantie contre l'apatridie.

Concernant la renonciation à la nationalité belge, la proposition de loi prévoit une garantie supplémentaire contre l'apatridie, en ce que lorsque l'acquisition ou le recouvrement d'une nationalité étrangère ne suit pas immédiatement la déclaration de renonciation à la nationalité belge, celle-ci ne produira pas d'effet juridique dans le cas où et tant qu'elle aurait pour effet de rendre l'intéressé apatride.

Enfin, un droit d'enregistrement est réintroduit pour les procédures d'acquisition de la nationalité belge. La proposition de loi devrait être votée au Parlement à l'automne 2012.

Adhésion à la Convention de 1961

Dans le cadre des efforts visant à réduire l'apatridie, la volonté exprimée par le gouvernement belge, fin 2011, d'adhérer à la Convention de 1961 est appréciée. Elle contribue au «saut quantique» en matière de lutte contre l'apatridie évoqué par le Haut Commissaire pour les réfugiés António Guterres dans son allocution de clôture de la réunion intergouvernementale au niveau ministériel qui s'est tenue, à Genève en décembre 2011, lors des célébrations d'anniversaire des Conventions de 1951 et 1961.

L'analyse, entreprise dans le cadre du présent rapport, de la législation belge sur la nationalité et de sa capacité à réduire et à prévenir l'apatridie met en évidence l'existence de garanties significatives contre l'apatridie et révèle que la législation, tout comme la proposition de loi adoptée en juillet 2012 par la commission de la Justice de la Chambre des représentants, est de manière générale en accord avec les normes internationales existantes en cette matière.

Compte tenu de la réforme en cours du CNB et de l'engagement exprès du gouvernement à adhérer à la Convention de 1961, des mesures supplémentaires pourraient néanmoins être prises pour assurer un meilleur respect des normes internationales visant à prévenir et à réduire l'apatridie.

Les dispositions législatives de l'actuel CNB qui devraient être modifiées ou ajoutées pour que le Code soit pleinement conforme à la Convention de 1961 portent essentiellement sur des garanties supplémentaires dans les rares cas de perte et de déchéance de la nationalité, de naissance à bord d'un navire ou d'un aéronef immobilisé ou en transit, et pour les enfants trouvés.

Convention européenne sur la nationalité

Concernant les instruments régionaux, la Belgique n'est partie ni à la Convention européenne sur la nationalité de 1997 (CEN), ni à la Convention sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats. La plupart des principes contenus dans la CEN reflètent ceux inscrits dans la Convention de 1961 et la législation belge apparaît en grande partie en conformité avec ceux-ci, qu'il s'agisse d'acquisition de la nationalité, de sa perte involontaire, de la renonciation ou de son recouvrement.

En termes de compatibilité entre la législation nationale et la CEN, deux dispositions du CNB semblent néanmoins problématiques même si une analyse détaillée sortait du cadre de la présente étude. D'une part, l'absence de tout recours contre les décisions sur la naturalisation prises par la commission des Naturalisations en vertu de l'article 21 du CNB semble contraire à l'article 12 de la CEN. Ce dernier stipule en effet que «les décisions concernant l'acquisition, la conservation, la perte de sa nationalité, la réintégration dans sa nationalité ou la délivrance d'une attestation de nationalité [doivent] faire l'objet d'un recours administratif ou judiciaire conformément à son droit interne.»

D'autre part, l'article 23 du CNB, qui prévoit la déchéance de la nationalité, notamment pour manquements graves à ses devoirs de citoyen belge, ne contient aucune disposition (comme celle de l'article 22 du CNB qui réglemente la renonciation à la nationalité) indiquant qu'une déchéance ne doit être prononcée si elle rend la personne apatride. Cette mesure serait contraire à l'article 7(3) de la CEN, qui autorise uniquement la perte de la nationalité rendant une personne apatride lorsque la nationalité a été acquise par fraude. Si elle ratifiait la CEN, la Belgique pourrait toutefois émettre une réserve à ces articles et s'attacher à résoudre ces problèmes ultérieurement.

Au moment de la rédaction du présent rapport, la proposition de loi examinée par le Parlement envisageait toutefois d'insérer dans le CNB une garantie supplémentaire contre l'apatridie en cas de déchéance de la nationalité. Si cette proposition est finalement adoptée dans sa forme actuelle, il est entendu que cette garantie s'appliquera également à la déchéance de la nationalité pour manquements graves à ses devoirs de citoyen belge.

8. RECOMMANDATIONS

Les recommandations adressées par le HCR à diverses instances gouvernementales concernées et/ou aux membres du Parlement sont résumées ci-dessous et présentées ensuite dans leur intégralité. Elles visent à répondre aux problèmes mis en évidence dans l'étude et concernent quatre domaines:

Recommendations sommaires

L'enregistrement de la population apatride (recommandations 1 à 5 ci-dessous)

- Transmettre des directives relatives à une pratique d'**enregistrement standard** à toutes les communes et former le personnel chargé de l'enregistrement.

- Fournir des **statistiques annuelles** sur les demandes individuelles de reconnaissance de la qualité d'apatride et sur leurs résultats, ainsi que sur les demandes de régularisation déposées par des apatrides reconnus et par les personnes qui sollicitent la reconnaissance de leur qualité d'apatride et sur leurs résultats.

La détermination de l'apatridie (recommandations 6 à 15)

- Assurer la détermination juste et efficace de l'apatridie conformément à la Convention de 1954, interprétée sur base des Principes-directeurs du HCR

  - par une **instance indépendante, centralisée et accessible**;

  - en respectant des **garanties procédurales**: une charge de la preuve partagée, un niveau de preuve fixé à «un degré de probabilité raisonnable», un délai raisonnable pour la prise de décision; et

  - **la formation** des agents et des professionnels de la justice intervenant dans la détermination de l'apatridie.

Le statut des personnes reconnues apatrides et de celles qui en sollicitent la reconnaissance (recommandations 16 à 20)

- Délivrer un **permis de séjour** aux apatrides reconnus à moins qu'ils ne bénéficient d'un droit de séjour dans un autre pays où ils peuvent retourner et vivre dans le respect intégral de leurs droits fondamentaux;

- Exempter les apatrides reconnus possédant un permis de séjour de durée limitée de l'obligation d'obtenir un **permis de travail**;

- Délivrer un **titre de voyage** aux apatrides reconnus résidant légalement en Belgique;

- Délivrer un **permis de séjour temporaire** aux demandeurs pendant la procédure de détermination de l'apatridie et leur accorder les mêmes normes de traitement que celles applicables aux demandeurs d'asile;

- Mener **d'autres études** sur le respect des droits de l'homme des apatrides ainsi que sur les personnes qui ne peuvent rentrer dans leur pays et sont susceptibles d'être apatrides.

La prévention et la réduction de l'apatridie (recommandations 21 à 34)

- Adhérer à la **Convention de 1961** sur la réduction des cas d'apatridie.

- Faire en sorte que la réforme du CNB soit conforme aux Conventions de 1954 et 1961 en:

  - **facilitant la naturalisation** des apatrides conformément à la Convention de 1954;

  - ne limitant pas la catégorie des **«enfants trouvés»** aux seuls nouveau-nés;

  - faisant en sorte que les **garanties existantes contre l'apatridie** à la naissance s'appliquent également aux enfants, nés à bord d'aéronefs et de navires qui sont à l'arrêt ou en transit et qui battent pavillon belge et sont immatriculés en Belgique; et

  - prévoyant des garanties contre **la perte de la nationalité** des enfants si leur filiation n'est plus établie, et dans le cas de **déchéance de la nationalité**, si les intéressés «manquent gravement à leurs devoirs de citoyen belge»;

- Etudier le cas des onze personnes qui étaient âgées de moins de 18 ans lorsque le CNB a été adopté en 1984 et qui étaient toujours apatrides en 2006 et trouver si besoin une solution à leur situation;

- Examiner les pratiques relatives à l'identification et à **l'enregistrement des enfants en tant qu'apatrides** et veiller à ce que les directives adressées aux personnes chargées de l'enregistrement reflètent l'impossibilité, pour des parents apatrides, d'accomplir des démarches auprès des autorités diplomatiques ou consulaires de leur pays d'origine en vue de conférer leur nationalité à leur enfant;

- **Informer les parents** sur la procédure à engager pour que les enfants acquièrent une nationalité, sur leurs responsabilités et, le cas échéant, sur les raisons pour lesquelles leurs enfants ne peuvent acquérir la nationalité belge;

- Désigner un **agent de référence** au sein du ministère de la Justice auquel les personnes et les professionnels peuvent adresser les questions relatives à la nationalité;

- Adhérer à la **Convention européenne sur la nationalité** et veiller à ce que le CNB soit conforme à cette Convention, notamment concernant l'existence d'un recours administratif ou judiciaire contre les décisions de naturalisation.

Ces recommandations sont exposées dans leur version intégrale ci-dessous et figurent également à la fin de chacun des chapitres correspondants du rapport complet, c'est-à-dire aux chapitres 3, 5, 6 et 7.

Recommendations détaillées

L'enregistrement de la population apatride

Compte tenu des divers problèmes rencontrés pour obtenir une image précise de la population apatride en Belgique et des insuffisances relevées dans la pratique de l'enregistrement exposées au chapitre 3 du rapport complet, le HCR formule les recommandations suivantes dont le but est de définir les outils et les données statistiques qu'il serait utile d'élaborer et de rendre disponibles afin d'encourager de meilleures pratiques et de mieux cerner la population apatride en Belgique.

1

Les variations constatées dans les pratiques d'enregistrement des différentes communes appellent à une standardisation, en particulier concernant l'enregistrement des personnes dans le Registre national dans des catégories telles que «apatride» et «indéterminé». Afin d'assurer une approche cohérente, éviter le risque d'un enregistrement incorrect de la nationalité et contribuer ainsi à la protection des apatrides ainsi qu'à la prévention et à la réduction de l'apatridie, il est donc recommandé au **ministère de l'Intérieur** de:

a) s'attacher à identifier les principales difficultés auxquelles se heurtent les différentes communes pour enregistrer les personnes en tant qu'apatrides ou de nationalité indéterminée; le travail doit également porter sur les problèmes rencontrés dans l'enregistrement de la nationalité des enfants;

b) fournir aux communes des instructions officielles sur l'enregistrement des apatrides et des personnes de nationalité indéterminée; celles-ci devront prendre en compte les Principes directeurs relatifs à l'apatridie n°1 publiés par le HCR en février 2012 portant sur la définition du terme «apatride» et veiller au respect des normes internationales en termes de prévention et de réduction de l'apatridie; et

c) revoir les catégories actuellement utilisées par le Registre national en accordant une attention particulière à celle de la nationalité indéterminée; résoudre le problème de l'utilisation de certaines catégories telles que Palestine, Syrie, Liban ou Bhoutan qui peuvent ne pas correspondre à la nationalité ou à l'absence de nationalité d'une personne; et envisager notamment de supprimer les catégories faisant référence à des nationalités qui n'existent plus, comme l'Union soviétique et de redistribuer les statistiques contenues dans les catégories inappropriées en fonction d'autres catégories plus applicables.

2

Il est également recommandé que le personnel chargé dans les **communes** de l'enregistrement des apatrides et des personnes de nationalité indéterminée reçoive une formation afin d'assurer une application correcte des directives sur l'enregistrement.

3

Il est en outre recommandé que le **ministère de l'Intérieur** et le **ministère de la Justice** instaure des mécanismes assurant que si des personnes sont enregistrées dans le Registre national, leur enregistrement soit automatiquement adapté en «apatride» lorsque les autorités compétentes rendent une décision finale leur reconnaissant cette qualité; et que les apatrides qui n'ont pas été enregistrés dans le Registre national et qui doivent l'être une fois qu'ils ont été régularisés par l'Office des étrangers soient dûment enregistrés comme tels.

4

De nombreux tribunaux et cours statuent sur l'apatridie et il n'existe pas de vision d'ensemble de la procédure de détermination de l'apatridie au niveau judiciaire. Dans l'attente de l'établissement d'une procédure spécifique, il est recommandé au **ministère de la Justice** de demander à chaque juridiction déterminant l'apatridie de fournir des statistiques annuelles ventilées par pays d'origine/de naissance, âge et genre sur:

a) le nombre de nouveaux demandeurs sollicitant la reconnaissance de la qualité d'apatride,

b) le résultat des décisions, y compris la durée de la procédure en mois; et

c) le nombre de demandes de reconnaissance de la qualité d'apatride en attente.

5

Même si un nombre important d'apatrides reconnus engagent une procédure de régularisation, généralement en vertu de l'article 9bis ou 9ter de la Loi sur les étrangers de 1980, il n'existe pas d'aperçu général du nombre d'apatrides reconnus comme tels par un tribunal ou une cour n'ayant pas de permis de séjour valide. Afin d'obtenir une image globale du nombre d'apatrides reconnus comme tels et de demandeurs qui sollicitent la reconnaissance de la qualité d'apatride, il est recommandé que **l'Office des étrangers** publie chaque année:

a) le nombre de demandes de régularisation en attente introduit par des apatrides reconnus et par des demandeurs qui sollicitent la reconnaissance de la qualité d'apatride, ventilées par pays de naissance/d'origine, âge et genre;

b) le nombre de demandes de régularisation introduites par des apatrides reconnus et par des demandeurs qui sollicitent la reconnaissance de la qualité d'apatride; et

c) le nombre de décisions de régularisation positives, négatives, ainsi que le nombre de dossiers clos comme étant «sans objet».

La détermination de l'apatridie

Compte tenu de la procédure actuelle de détermination de l'apatridie et de l'engagement pris par le Gouvernement, en décembre 2011, d'instaurer une procédure spécialement consacrée à la détermination de l'apatridie et, comme expliqué au chapitre 5 du rapport complet, le HCR formule les recommandations suivantes afin de renforcer la pratique existante et d'assurer une détermination juste et efficace de l'apatridie en Belgique, tant dans le cadre des dispositifs existants qu'à venir.

6

Il est recommandé d'instaurer une procédure de détermination spécifique, accessible, juste et efficace, conforme à la Convention de 1954, interprétée en fonction des Principes directeurs du HCR. Une procédure spécifique est mieux à même d'identifier les apatrides, permettant ainsi de mettre en place des mesures de protection mieux adaptées, d'améliorer la prise de conscience statistique de l'ampleur du problème et de renforcer la capacité de la Belgique à remplir ses obligations au regard de la Convention de 1954.

7

Il est recommandé de mettre en place d'une instance indépendante et centralisée pour statuer sur l'apatridie, du moins en première instance. Cette mesure contribuerait à assurer la transparence, à développer la spécialisation et à renforcer l'uniformité du processus décisionnel. Une telle instance devrait posséder des connaissances spécialisées en matière d'apatridie et de nationalité, et disposer des ressources financières et en personnel nécessaires.

8

Il est recommandé que la détermination de l'apatridie se déroule conformément aux Principes directeurs relatifs à l'apatridie n° 1 publiés par le HCR en février 2012 portant sur la définition du terme «apatride». Il convient d'accorder une attention particulière au respect du caractère factuel de la définition de l'apatridie (conformément à un arrêt de la Cour de cassation belge de juin 2008) et à l'application correcte des clauses d'exclusion prévues à l'article 1(2) de la Convention de 1954 (conformément à un arrêt de la Cour de cassation belge de juin 2008).

9

Il est recommandé que l'élaboration et le fonctionnement d'une telle procédure prenne également en considération les Principes directeurs relatifs à l'apatridie n° 2 publiés par le HCR en avril 2012 portant sur les procédures permettant de déterminer si une personne est un apatride, l'expérience d'autres pays possédant des procédures de détermination de l'apatridie, ainsi que les discussions et conclusions d'experts organisées et publiées par le HCR en 2010-2011.

Les principaux éléments qu'il serait important d'incorporer dans la nouvelle procédure sont exposés ci-dessous. Dans l'attente de la mise en œuvre de cette nouvelle procédure, certains éléments devraient également être intégrés à la procédure existante.

10

La procédure de détermination de l'apatridie devrait être menée en collaboration dans la mesure où les efforts déployés pour établir la nationalité d'une personne pourraient être plus efficacement partagés entre le demandeur et les autorités belges compétentes. Elle doit tenir compte de la nécessité pour le demandeur d'avoir accès à son dossier à un stade précoce. Ceci permettrait aussi de parvenir plus facilement à une solution pour la personne concernée, y compris à la possibilité du retour dans le pays de nationalité pour les personnes dont on peut confirmer qu'elles possèdent la nationalité d'un autre Etat et y jouissent de la protection.

11

La procédure de détermination de l'apatridie devrait comporter des **garanties procédurales**, y compris l'accès à des conseils juridiques gratuits et le droit à un recours effectif en cas de rejet d'une demande. Les autres éléments de procédure importants sont notamment les suivants:

a) Concernant le **niveau de la preuve**, la Convention de 1954 demande une preuve par la négative: un «apatride» désigne une personne qu'aucun Etat ne considère comme son ressortissant par application de sa législation. La procédure doit donc adopter une approche quant aux preuves qui tienne compte des difficultés liées à la démonstration du fait qu'une personne est apatride. Il

est ainsi uniquement nécessaire d'étudier la nationalité par rapport aux Etats avec lesquels la personne entretient un lien pertinent (en particulier, pour des raisons de naissance sur le territoire, de filiation, de mariage ou de résidence habituelle). Le niveau de preuve à appliquer est celui du «degré raisonnable» de probabilité que la personne ne soit considérée comme ressortissant par aucun Etat. Il convient de ne pas imposer un niveau de preuve trop élevé car cela serait contraire au but et à l'objet de la Convention de 1954 dans la mesure où cela pourrait empêcher les apatrides d'être reconnus comme tels.

b) Toutes les parties concernées doivent collaborer à l'administration de la **charge de la preuve** de l'apatridie possible du demandeur. S'il est vrai que les individus doivent coopérer pour établir les faits pertinents, ils se heurtent néanmoins souvent à des problèmes pour avoir accès aux preuves et aux documents nécessaires pour prouver leur absence de nationalité. Ils ne doivent donc pas être les seuls à assumer la responsabilité d'établir les faits pertinents. En vertu du partage de la charge de la preuve, le décideur belge aura aussi un rôle à jouer pour aider le demandeur à rechercher les éléments prouvant sa possible apatridie, notamment dans les demandes adressées aux autorités compétentes des ambassades d'autres Etats (voir aussi à ce sujet la recommandation n° 32).

12

Il devrait être possible d'obtenir des **informations** et des **orientations** appropriées sur la procédure de détermination de l'apatridie, notamment pour les apatrides potentiels qui demandent l'asile et/ou la régularisation de leur statut d'immigration. Plus précisément, lorsque cela s'avère indiqué, les cas possibles d'apatridie devraient être rapidement orientés vers l'instance chargée de la détermination. Des mécanismes de renvoi devraient être élaborés.

13

Les demandes de reconnaissance de la qualité d'apatride devraient être traitées **dans un délai raisonnable**, en particulier en ayant à l'esprit la situation vulnérable et précaire dans laquelle se trouvent souvent les demandeurs. S'il n'est pas possible, malgré la coopération de l'intéressé, d'établir dans un délai raisonnable qu'une personne enregistrée comme étant de nationalité indéterminée ne possède en fait pas de nationalité, il convient de procéder à une détermination de l'apatridie. Les autorités compétentes devraient disposer des ressources nécessaires pour pouvoir rendre leurs décisions dans un tel délai.

14

Pour assurer une identification correcte, il est recommandé que les fonctionnaires chargés de statuer sur l'apatridie au sein des instances concernées (CGRA et membres des professions judiciaires) aient des connaissances sur la législation et la pratique nationales relatives à la nationalité dans les principaux pays d'origine des demandeurs qui déclarent être apatrides ainsi que sur les normes internationales correspondantes. De même, il est recommandé que les avocats concernés soient formés sur les questions d'apatridie, sur leur traitement en droit belge et sur les normes internationales applicables.

15

En attendant la finalisation et la mise en œuvre d'une nouvelle procédure de détermination, il est recommandé de mettre en place un réseau de magistrats chargés des questions d'apatridie afin de produire une jurisprudence cohérente au niveau national. La désignation d'une personne de référence choisie parmi les magistrats dans chaque district judiciaire pourrait être envisagée.

Le statut des personnes reconnues apatrides et de celles qui en sollicitent la reconnaissance

Ayant à l'esprit l'Accord du gouvernement fédéral de décembre 2011 qui prévoit en principe l'attribution d'un permis de séjour (temporaire) aux réfugiés reconnus, comme exposé plus en détail ou chapitre 6 du rapport complet, le HCR formule les recommandations suivantes afin de permettre à la Belgique de respecter ses obligations internationales envers les apatrides.

16

La reconnaissance de l'apatridie devrait en général aboutir à la délivrance d'un permis de séjour. L'attribution d'un tel permis aux apatrides reconnus concrétiserait les arrêts de la Cour constitutionnelle de 2009 et de 2012, ainsi que les engagements pris par le Gouvernement fédéral belge en 2008 et en 2011 et permettrait aux apatrides reconnus en Belgique de jouir des droits énoncés dans la Convention de 1954. Ceci faciliterait également la prise de décision ultérieure de l'Office des étrangers sur le séjour et contribuerait à réduire les délais liés à une procédure de régularisation supplémentaire à la procédure de détermination de la qualité d'apatride. Le permis de séjour pourrait être accordé, au minimum, sur la base d'une année renouvelable. Dans certains cas, il peut néanmoins ne pas s'avérer nécessaire d'accorder un permis de séjour, par exemple lorsqu'un apatride bénéficie du droit de séjour dans un autre pays dans lequel il peut rentrer et vivre dans le plein respect de ses droits fondamentaux.

17

Un permis de séjour temporaire devrait être délivré aux demandeurs pendant la procédure de détermination de l'apatridie et les mêmes normes de traitement qu'aux demandeurs d'asile doivent leur être accordées.

18

L'accès au travail des apatrides reconnus ayant un permis de séjour de durée limitée doit être facilité en les exemptant de l'obligation d'avoir un permis de travail (ceux qui ont un permis de séjour illimitée n'ont pas besoin d'un tel permis).

19

Un titre de voyage devrait être délivré à tous les apatrides résidant légalement sur le territoire belge, quelle que soit la durée de leur permis de séjour. Une telle mesure éviterait que des apatrides reconnus, résidant légalement dans le pays et dont le permis de séjour est de durée limitée, n'aient des problèmes pour obtenir un titre de voyage, comme cela peut se produire actuellement et permettrait ainsi à la Belgique de respecter ses obligations au regard de l'article 28 de la Convention de 1954.

20

D’autres études devraient être menées sur le respect des droits de l'homme des apatrides, en particulier concernant leur accès à l'assistance publique et la pratique qui leur est imposée en matière de détention, ainsi que sur les personnes qui ne peuvent rentrer dans leur pays et sont susceptibles d’être apatrides.

La prévention et à la réduction de l'apatridie

Eu égard à l'engagement pris par la Belgique d'adhérer à la Convention de 1961 et pour permettre au pays d'améliorer son engagement envers les normes internationales en termes de prévention et de réduction de l'apatridie, y compris notamment dans le contexte de la réforme actuelle de la législation sur la nationalité telle qu'elle est exposée au chapitre 7 du rapport complet, le HCR formule les recommandations suivantes:

Adhésion à la Convention de 1961 et réforme du CNB

21

La Belgique devrait concrétiser son engagement d'adhérer à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Elle serait ainsi en mesure de rejoindre les neuf Etats qui ont adhéré à cet instrument au cours des deux dernières années (2010–2012), portant à 48 le nombre d'Etats parties à la Convention de 1961 fin octobre 2012.

22

La Belgique devrait veiller à ce que la réforme actuelle du CNB tienne compte de la situation particulière des apatrides ainsi que des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire, notamment dans la mesure où ces personnes peuvent également être apatrides, et doit veiller à ce qu’elle respecte les normes inscrites dans les Conventions de 1954 et 1961, en particulier concernant l'accès facilité à la nationalité.

Garanties contre l'apatridie à la naissance

23

Le législateur est encouragé à amender l’article 10 §3 du CNB afin que la catégorie des «enfants trouvés» ne soit pas uniquement limitée aux nouveau-nés.

24

Concernant les naissances à bord d’aéronefs et de navires, le législateur est invité à supprimer les mots «en cours de vol» de sa législation et à inclure une disposition spécifique couvrant les navires et les aéronefs battant pavillon belge et immatriculés en Belgique, conformément à l'article 3 de la Convention de 1961.

25

Il convient d'étudier le cas des onze personnes âgées de moins de 18 ans lorsque le CNB a été adopté en 1984 et qui étaient toujours apatrides en 2006, afin de déterminer la cause de cette situation et, le cas échéant, la manière de trouver une solution durable concernant leur nationalité.

Garanties en cas de perte et de déchéance de la nationalité

26

Le législateur est invité à inclure dans le CNB une garantie contre l'apatridie concernant la perte de la nationalité par les enfants si la filiation cesse d'être établie. L'article 8 §4 du CNB pourrait être reformulé de la manière suivante:

> *«Si la filiation cesse d'être établie avant qu'une personne ait atteint l'âge de 18 ans, la personne concernée conservera néanmoins la nationalité belge si la perte de cette nationalité devait aboutir l'apatridie.»*

27

Le législateur est encouragé à incorporer dans le CNB une garantie contre l'apatridie dans le cas où les Belges sont déchus de leur nationalité «s'ils manquent gravement à leurs devoirs de citoyen belge»; cette garantie semblerait être actuellement envisagée dans la proposition de loi examinée par le Parlement.

Accès facilité à la nationalité pour les apatrides

28

Conformément à l'article 32 de la Convention de 1954, le HCR recommande à la Belgique de prendre en compte le fait que les apatrides ne possèdent la nationalité d'aucun Etat et de continuer à faciliter, par rapport aux autres étrangers, leur accès à la nationalité belge par la naturalisation, comme le prévoit actuellement la proposition de loi examinée au Parlement.

29

En outre, notamment parce que les réfugiés peuvent également être apatride, le HCR recommande que la période de séjour légal entre l'introduction de la demande d'asile et la reconnaissance du statut de réfugié soit prise en compte dans le calcul de la période de séjour légal requise pour prétendre à la nationalité par déclaration ou par naturalisation.

Enregistrement des enfants en tant qu'apatrides

30

Outre ces changements législatifs, la Belgique devrait revoir les pratiques relatives à l'identification et à l'enregistrement des enfants en tant qu'apatrides en tenant compte des Principes directeurs relatifs à l'apatridie n° 1 publiés par le HCR, en février 2012, portant sur la définition du terme «apatride» et des Principes directeurs du HCR relatifs à l'apatridie, à paraître, relatifs à l'interprétation des articles 1 à 4 de la Convention de 1961. Cet examen permettra de déterminer si des problèmes administratifs risquent de faire obstacle à l'application correcte de l'article 10 du CNB et si la «nouvelle nationalité» (qu'elle soit belge ou étrangère) de certains enfants a correctement été enregistrée.

31

Les instructions destinées au personnel chargé de l'enregistrement énonçant que l'enfant né sur le sol belge ne sera Belge que si, autrement, il serait apatride, et qu'il ne sera pas Belge s'il peut obtenir la nationalité de ses auteurs moyennant l'accomplissement par eux de démarches administratives auprès des autorités diplomatiques ou consulaires de leur pays d'origine (comme le stipule l'article 10 du CBN) doivent clairement énoncer que les enfants nés de parents reconnus apatrides ne peuvent être soumis à cette restriction. En effet, par définition, leurs parents ne sont considérés comme les nationaux d'aucun Etat et ne peuvent donc s'adresser à aucune instance étrangère en Belgique pour enregistrer leur enfant afin qu'il acquière la nationalité de ce pays.

Etablissement de la nationalité des enfants

32

Dans la mesure où certains enfants nés en Belgique sont apatrides parce que leurs parents ne sont pas toujours bien informés de la procédure à engager pour que leurs enfants acquièrent une nationalité ou du fait qu'il leur incombe d'engager une telle procédure, il est recommandé que les parents de ces enfants soient dûment informés des raisons pour lesquelles leurs enfants ne peuvent acquérir la nationalité belge. En outre, il convient de les aider à répondre à toute question qu'ils peuvent se poser sur les démarches à suivre pour que leurs enfants acquièrent une autre nationalité. Cette fonction pourrait, selon la situation, être, totalement ou en partie, assurée par les personnes chargées de l'enregistrement. En outre, le HCR recommande la désignation d'un agent au sein du ministère de la Justice auquel les personnes et les professionnels pourraient s'adresser en cas de questions liées à la nationalité.

33

Compte tenu des difficultés rencontrées par certains parents pour obtenir une preuve écrite des autorités consulaires déclarant qu'elles ne reconnaissent pas leurs enfants comme des ressortissants de ce pays, la Belgique devra veiller à ce que la charge de la preuve soit partagée entre l'Etat et le demandeur. Dans ce contexte, les autorités doivent aider les personnes concernées à contacter les ambassades et les deux doivent travailler ensemble afin d'obtenir une réponse. Un partage de la charge de la preuve dans ce cas de figure peut, en effet, contribuer à résoudre de manière plus concluante la situation d'un enfant (voir aussi la recommandation n° 11b sur ce sujet). Toutefois, dans certains cas, il peut ne pas être approprié de contacter l'ambassade, tout comme il peut s'avérer difficile d'obtenir une réponse.

Adhésion à la convention européenne sur la nationalité

34

Il est recommandé que la Belgique adhère à la Convention européenne sur la nationalité de 1997. Dans la mesure où en vertu du CNB, les décisions relatives à la naturalisation ne peuvent actuellement faire l'objet d'un recours juridique ou administratif en Belgique (ce qui est contraire à l'article 12 de la CEN), la Belgique pourrait adhérer à la Convention en émettant une réserve à son article 12. La question pourrait alors être traitée ultérieurement et la réserve retirée «en tout ou en partie dès que les circonstances le permettront», comme l'autorise l'article 29(3) de la CEN. Une telle approche contribuerait à renforcer l'engagement pris par la Belgique de réduire et de prévenir l'apatridie et ferait figure d'exemple positif pour d'autres Etats. Cependant, il convient de rappeler que l'importance de la naturalisation dans le projet de loi adopté par la commission de la Justice de la Chambre des représentants en juillet 2012 est réduite, si bien qu'un nombre moins grand de personnes pâtirait de l'absence de recours administratif ou judiciaire contre de telles décisions.

SAMENVATTING

Staatloosheid

in België

Nederlands

Nederlands
Origineel: Engels

1. INLEIDING

Een staatloze is iemand die “door geen enkele Staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd”. Dit is de definitie van het Verdrag van 1954 betreffende de Status van Staatlozen (hierna ‘het Verdrag van 1954’ genoemd). Omdat ze geen nationaliteit hebben, wordt aan staatlozen vaak ontzegd wat weleens wordt omschreven als ‘het recht om rechten te hebben’. Staatlozen kunnen ernstige problemen ondervinden om toegang te krijgen tot hun rechten in de meest uiteenlopende domeinen, gaande van het recht op onderwijs en gezondheidszorg, het recht om een bankrekening te openen, tot het recht om te reizen of te huwen.

Toen we voor dit rapport een jongeman interviewden die als zoon van Afghaanse ouders in Iran werd geboren en nu in België als staatloze probeert te worden erkend, verklaarde hij: “Ik wil als mens erkend worden. Op dit ogenblik heb ik niet het recht om wat dan ook te doen. Ik heb helemaal geen rechten.” Een vrouw van Palestijns-Egyptische origine die in Libanon werd geboren en met wie we eveneens gingen praten, formuleerde het als volgt: “Ik wil dat ze me als mens erkennen.”

Deze studie ging van start ten tijde van de 50e verjaardag van het Verdrag van 1961 tot Beperking der Staatloosheid (hierna ‘het Verdrag van 1961’ genoemd). Tijdens de vergadering van ministers die in december 2011 in Genève plaatsvond ter herdenking van deze verjaardag, drukten regeringen hun bezorgdheid uit omtrent het feit dat “miljoenen mensen zonder nationaliteit leven, wat hen belet om hun rechten ten volle uit te oefenen”. Zij beloofden om “het probleem van de staatloosheid aan te pakken en staatlozen te beschermen, onder meer via de nationale wetgeving en een verbetering van de systemen voor de inschrijving van geboorten, naargelang wat van toepassing is”.

België was één van de staten die aankondigde en later beloofde tot het Verdrag van 1961 te zullen toetreden en om een nieuwe procedure voor de vaststelling van staatloosheid in te voeren die via het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) zou verlopen. Daarmee droeg het land bij tot wat de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen, António Guterres, omschreef als “een echte doorbraak, een kwantumsprong, … met betrekking tot de bescherming van staatlozen”.

Staatloosheid is geen probleem dat uitsluitend ontwikkelingslanden en verre gebieden treft. Het is een wereldwijd probleem waar naar schatting 12 miljoen mensen overal ter wereld mee te maken krijgen. Het merendeel van de staatlozen is weliswaar te vinden in Azië, maar overal ter wereld zijn er mensen die leven of overleven zonder de fundamentele voordelen die een nationaliteit biedt. België is in dit opzicht geen uitzondering.

De redenen waarom iemand staatloos wordt, kunnen in drie categorieën worden onderverdeeld. Allereerst kan dit te maken hebben met de ontbinding en splitsing van staten, en de overdracht van grondgebied tussen staten. Ten tweede kan staatloosheid het gevolg zijn van de complexe technische werking van nationaliteitswetten of administratieve praktijken. Ten derde kunnen mensen staatloos zijn of worden als gevolg van discriminatie, bijvoorbeeld op grond van geslacht, leeftijd, etniciteit en/of ras of omdat hun nationaliteit hen op willekeurige basis wordt ontnomen.

2. HET ONDERZOEKSPROJECT

Anekdotisch bewijsmateriaal dat UNHCR verzamelde in België via betrokkenheid bij het oplossen van individuele gevallen van staatloosheid en samenwerking met belanghebbenden, lijkt erop te wijzen dat staatloosheid tot nu toe een verborgen probleem was. In een poging om de situatie van staatlozen in België beter te begrijpen, startte UNHCR dit interdisciplinaire onderzoeksproject dat de sociaal-demografische en juridische aspecten van staatloosheid peilt.

Het onderzoek moet meer duidelijkheid brengen omtrent het aantal staatlozen dat in België verblijft en het soort bescherming dat deze mensen nodig hebben. De beschikbare statistische gegevens – voornamelijk op basis van volkstellingen en administratieve gegevens – werden verzameld en geanalyseerd. De Interviews met staatlozen (of mogelijke staatlozen) toonden ook de mensen achter de statistieken, en hun problemen op het vlak van bescherming en in andere domeinen. Het onderzoek omvatte verder een analyse van de bestaande wetgeving en de geldende procedures om als staatloze erkend te worden en aanspraak te kunnen maken op de rechten die in het Verdrag van 1954 vastgelegd zijn. In verband met de preventie en de beperking van staatloosheid peilde het onderzoek tot slot de mate waarin de nationale wetgeving met het Verdrag van 1961 overeenstemt.

Het project, dat van november 2010 tot eind juli 2012 liep, werd onder de supervisie van UNHCR uitgevoerd in samenwerking met het Centrum voor Gelijke Kansen en Racismebestrijding. Twee consultants werkten aan het project terwijl een adviserend expertcomité het onderzoek vormgaf en verzekerde van de medewerking van een breed spectrum van relevante actoren. De onderzoekers analyseerden niet alleen bestaande documenten met kwantitatieve en juridische gegevens, maar belegden ook vergaderingen met belanghebbenden en bestudeerden administratieve dossiers. Tot slot voerden zij ook gesprekken met mensen die zich in de situatie bevinden waarover het onderzoek gaat.

Er werden vergaderingen gehouden en gesprekken gevoerd met diverse belanghebbenden. Zo overlegden de onderzoekers met de desbetreffende ministeries, de Dienst Vreemdelingenzaken, het CGVS, verscheidene parketten van de procureur des Konings, rechters, de commissie Naturalisatie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, een vertegenwoordiger van de burgerlijke stand, de Federale Ombudsman, advocaten en NGO's waaronder met name het Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV). Deze gesprekken stelden de onderzoekers in staat om de reële situatie van staatlozen beter te begrijpen.

De voornaamste nationale rechtsbronnen zijn de Belgische grondwet, het Belgisch Burgerlijk Wetboek, de Vreemdelingenwet van 1980 met de bijbehorende koninklijke besluiten en instructies aangaande de regularisatiecriteria, en het Wetboek van de Belgische Nationaliteit van 1984 (WBN) met de bijbehorende koninklijke besluiten, omzendbrieven en wetswijzigingen. De meest recente aanpassing aan het WBN dateert van 2006 en tijdens de duur van het onderzoek lagen nog meer amendementen ter bespreking voor.

De internationale rechtsbronnen die in het kader van dit onderzoek werden onderzocht, omvatten twee verdragen van de Verenigde Naties: het Verdrag van 1954 (waar België partij bij is) en het Verdrag van 1961 (waartoe het nog niet toegetreden is). Het internationaal recht inzake mensenrechten en het internationaal vluchtelingenrecht hebben ook een invloed op de rechten van staatlozen in België.

3. STAATLOOSHEID IN BELGIË IN DEMOGRAFISCH PERSPECTIEF

Het is geen eenvoudige opdracht om een raming op te stellen van het aantal staatlozen dat in België leeft. Deze studie baseerde zich op informatie van volkstellingen en het rijksregister om de staatlozen in België in kaart te brengen, maar dit levert geen volledig beeld van de situatie op.

Het onderzoek wees allereerst uit dat een deel van de staatlozen illegaal in België verblijft en dus niet in deze gegevensbronnen opgenomen is. Wie in een procedure zit om als staatloze te worden erkend, krijgt namelijk geen tijdelijke vergunning om legaal in het land te verblijven. Wie wél als staatloze erkend is en buiten België geen wettelijke verblijfplaats en bescherming heeft, wordt dan weer niet automatisch geregulariseerd.

Ten tweede is er onzekerheid over de definitie van staatloosheid en varieert de interpretatie van deze categorie van gemeente tot gemeente en van rechtbank tot rechtbank. De vele verschillende administratieve categorieën waarin erkende staatlozen en potentiële staatlozen worden ingedeeld, maken het tot slot moeilijk om het totale aantal staatlozen in België uit de nationale statistieken te distilleren.

Uit de historische analyse blijkt enerzijds dat de volksverhuizingen die in de nasleep van de Tweede Wereldoorlog vanuit landen in Oost en Centraal-Europa op gang kwamen (voornamelijk vanuit Polen, de Sovjet-Unie, Hongarije, Joegoslavië en Duitsland die hun grenzen allemaal gewijzigd zagen), een belangrijke groep van zelfverklaarde staatlozen deed ontstaan, of althans een groep waarvan de leden misschien wel een nationaliteit hadden maar die onwerkzaam achtten.. Ten tweede werd een steeds groter deel van de staatloze bevolking in België daar geboren. Tegen 1981 waren er in België 1.172 staatlozen die in deze categorie konden worden ondergebracht.

Sinds de goedkeuring van het WBN in 1984 is het aantal in België geboren staatlozen afgenomen. Artikel 10 §1 van het WBN stelt namelijk dat kinderen die in België worden geboren en die anders staatloos zouden zijn, aanspraak kunnen maken op de Belgische nationaliteit. De overblijvende staatlozen die in België werden geboren, zijn mensen die bij de invoering van het WBN al ouder dan 18 waren. Hun aantal blijft afnemen.

Staatlozen in de nationale statistieken

In januari 2010 waren in het Rijksregister 637 erkende staatlozen met een geldige verblijfsvergunning van meer dan drie maanden ingeschreven. In maart 2011 waren 672 staatlozen met een geldige verblijfsvergunning geregistreerd in de databank van de Dienst Vreemdelingenzaken. In tegenstelling tot de gegevens van het Rijksregister waarin alleen mensen met een geldige verblijfsvergunning van meer dan drie maanden opgenomen worden, neemt deze databank ook de staatlozen op die een vergunning voor minder dan drie maanden hebben, zoals een ‘attest van immatriculatie’ dat tijdens de asielprocedure aan asielzoekers wordt uitgereikt (in maart 2011 ging het om 18 asielzoekers).

Het aantal staatlozen dat legaal in België verblijft, is sinds het begin van de jaren 2000 – toen dit rond de 300 schommelde – en voornamelijk vanaf 2006 meer dan verdubbeld (zie figuur 2 van het volledige rapport). Deze toename houdt waarschijnlijk verband met het groeiende aantal mensen dat via de rechtbank als staatloze probeert te worden erkend. Vooral tussen 2006 en 2008 kwam dit vaak voor, met heel wat kandidaat-staatlozen uit Kosovo. De toename kan ook te maken hebben met het grotere aantal regularisaties, meer in het bijzonder in 2009 en 2010 door de toepassing van de nieuwe instructies voor regularisatie van juli 2009 (zoals hierna onder sectie 6wordt uitgelegd onder de titel 'Regularisatie van het verblijf van staatlozen'). Ondanks de toename blijven de staatlozen numeriek een kleine groep vormen in vergelijking met het aantal asielzoekers, vluchtelingen en andere groepen van vreemdelingen.

Sinds het begin van de jaren 2000 zijn er meer vrouwen onder de staatlozen en daalt hun leeftijd. De legaal in het land verblijvende staatlozen blijven echter voor het merendeel mannen (61% in 2010) in de actieve leeftijd (75% was tussen 20 en 60 jaar oud) (zie figuren 4–6 van het volledige rapport).

Mensen van onbepaalde nationaliteit in de nationale statistieken

Op 1 januari 2010, de meest recente datum waarvoor gegevens beschikbaar zijn, stonden in het Rijksregister 4.823 mensen van onbepaalde nationaliteit ingeschreven (d.w.z. mensen die niet formeel als staatloos erkend zijn, maar van wie de nationaliteit onduidelijk is) die een geldige verblijfsvergunning van meer dan drie maanden hadden. Velen van hen waren erkende vluchtelingen (42% van deze groep op 1 januari 2007) die naderhand de Belgische nationaliteit kunnen verwerven op grond van de bepalingen van het WBN inzake de vergemakkelijkte naturalisatie voor vluchtelingen en staatlozen. Dit zorgt ervoor dat op termijn minder mensen ingeschreven staan als zijnde 'van onbepaalde nationaliteit' met een geldige verblijfsvergunning.

In de jaren 90 stonden over het algemeen meer dan 3.000 mensen van onbepaalde nationaliteit met een geldige verblijfsvergunning in het Rijksregister ingeschreven, maar hun aantal slonk tegen 2001 tot minder dan 2.000. In 2002 steeg het weer tot bijna 3.000. Het bleef vervolgens enkele jaren stabiel rond dit cijfer, tot het in 2009 en 2010 tot meer dan 4.000 steeg, zoals te zien is op figuur 3 van het volledige rapport. Het aantal mensen met een geldige verblijfsvergunning dat ingeschreven staat als zijnde van onbepaalde nationaliteit, is dus sinds 2002 toegenomen. Dit heeft te maken met het stijgende aantal erkende vluchtelingen en met het feit dat mensen van onbepaalde nationaliteit hun status konden regulariseren toen de regularisatieprocedures van start gingen (zoals na de implementatie van de Regularisatiewet van 1999 of de Instructie aangaande regularisatie van juli 2009).

De groep mensen van onbepaalde nationaliteit heeft een jongere leeftijdsstructuur dan de groep staatlozen. Op 1 januari 2010 was een kwart van de mensen van onbepaalde nationaliteit jonger dan vijf (1.169 kinderen) (zie figuur 7 van het volledige rapport). Er werden geen in België geboren staatloze kinderen meer ingeschreven in de categorie 'staatloos' sinds de invoering van het WBN in 1984. Artikel 10 §1 van het WBN schrijft namelijk voor dat kinderen die in België worden geboren, recht hebben op de Belgische nationaliteit als ze anders staatloos zouden zijn. Toch is het mogelijk dat hier en daar nog enkele kinderen die in België werden geboren, nog geregistreerd staan als zijnde 'van onbepaalde nationaliteit'.

Staatlozen niet zichtbaar in de nationale statistieken

Naast deze groepen, die administratief geregistreerd zijn en legaal in België verblijven, zijn er ook mensen die voor een rechtbank of hof een procedure voeren om als staatloze te worden erkend. Zij hebben geen verblijfsvergunning en zijn niet ingeschreven in het Rijksregister.

Op basis van een extrapolatie van het aantal adviezen dat procureurs bij de Dienst Vreemdelingenzaken en het CGVS inwonnen, komen we aan een honderdtal **verzoeken tot erkenning als staatloze** per jaar (uitgezonderd tussen 2006 en 2008 toen zeer veel verzoeken werden ingediend door kandidaat-staatlozen uit Kosovo).

Uitgebreide gegevens aangaande dergelijke verzoeken bij alle rechtbanken en gerechtshoven in België zijn niet beschikbaar. We kunnen ons echter baseren op het aantal verzoeken dat bij elke rechtbank en elk gerechtshof in behandeling is om een statistische indicatie te krijgen van het aantal mensen dat in een procedure tot erkenning als staatloze zit. Als we een inventaris konden opstellen van het jaarlijkse aantal nieuwe verzoeken tot erkenning als staatloze en van het aantal erkenningen en weigeringen dat door de rechtbanken en gerechtshoven wordt uitgesproken, zouden we ook meer zicht krijgen op de juridische praktijk in de dossiers aangaande de vaststelling van staatloosheid.

Een tweede groep van staatlozen die niet in de administratieve gegevens terug te vinden is, bestaat uit **erkende staatlozen zonder geldige verblijfsvergunning**. Aangezien een erkenning als staatloze niet tot de toekenning van een verblijfsvergunning leidt, starten heel wat van deze mensen een regularisatieprocedure, meestal op grond van artikel 9bis of artikel 9ter van de Vreemdelingenwet van 1980. Zie in dit verband ook sectie 6 hieronder.

Een derde groep van staatlozen die niet in het Rijksregister terug te vinden is, bestaat uit **staatlozen die in een asielprocedure zitten**. Zij zijn ingeschreven in het Wachtregister totdat hun behoefte aan internationale bescherming erkend is of totdat zij worden geregulariseerd of van het grondgebied verwijderd. Asielzoekers – met inbegrip van staatloze asielzoekers – verschijnen dus pas in het officiële bevolkingsregister wanneer ze erkend zijn als personen die behoefte hebben aan internationale bescherming (als vluchtelingen of begunstigden van subsidiaire bescherming) of wanneer ze om een andere reden geregulariseerd zijn.

Herkomst van staatlozen in België

Ondanks de problemen die we bij het identificeren van staatlozen in België ondervonden, blijkt uit statistische gegevens en gesprekken met mensen die staatloos zijn of in een toestand van staatloosheid verkeren, dat staatlozen in België vaak uit dezelfde landen komen.

Van de erkende staatlozen die legaal in België verblijven, werd bijna tweederde in Europa geboren. Meer dan een kwart werd geboren op een grondgebied dat tot de voormalige Sovjet-Unie behoorde (meer in het bijzonder Azerbeidzjan, Oezbekistan, Kazachstan, de Russische Federatie, Oekraïne en de Baltische staten) en 23% werd geboren op het grondgebied van het vroegere Joegoslavië (met name Kosovo, Bosnië-Herzegovina en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië). Heel wat staatlozen die legaal in het land verblijven, zijn van Palestijnse oorsprong: ofwel komen ze uit Israël of de Bezette Palestijnse Gebieden, ofwel zijn het Palestijnen die in één van de omliggende landen in de regio werden geboren (Libanon, Jordanië of Syrië). Er zijn ook kleine groepen van staatlozen die bijvoorbeeld in Roemenië werden geboren (kwamen voornamelijk halfweg de jaren 2000 aan), of die uit Bhutan komen, of Koerden (voornamelijk uit Syrië) (zie Tabel 3 van het volledige rapport).

Geografische spreiding van staatlozen in België

De geografische spreiding van de erkende staatlozen die legaal in België verblijven verschilt sterk van die van de mensen van onbepaalde nationaliteit die op het Belgisch grondgebied verblijven. Van de groep van erkende staatlozen die legaal in België verblijven woonde in januari 2008 (de meest recente datum waarvoor gegevens beschikbaar zijn) bijna 45% in Wallonië, 39% in Vlaanderen en slechts 14% in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Een derde van de groep van erkende staatlozen die legaal in België verblijven woonde toen in Charleroi, Antwerpen, Gent en Namen. Van de mensen van onbepaalde nationaliteit die legaal in België verblijven woonde in januari 2008 slechts 18% in Wallonië, bijna 40% in Vlaanderen en bijna 43% in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (zie figuren 9 en 10 van het volledige rapport).

Het verschil in spreiding kan vragen doen rijzen bij de wijze waarop staatlozen in bepaalde gemeenten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden ingeschreven. Het kan er ook op wijzen dat mensen van onbepaalde nationaliteit aanvankelijk wel in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden ingeschreven maar vervolgens naar een ander gewest verhuizen, bijvoorbeeld wanneer ze een asielprocedure starten waardoor ze naar een opvangvoorziening in een ander gewest worden verwezen. Indien ze Franstalig zijn, kunnen ze ook zelf beslissen om naar Wallonië te verhuizen zodra ze als staatlozen erkend zijn.

Meer in het algemeen kunnen de verschillen in geografische spreiding tussen staatlozen en mensen van onbepaalde nationaliteit er ook op wijzen dat de regels die voorschrijven wie onder deze categorieën moet worden ingeschreven, niet door alle steden en gemeenten op dezelfde manier worden geïnterpreteerd. Het is mogelijk dat sommige steden en gemeenten problemen ondervinden bij het inschrijven van deze mensen in de correcte categorie.

Jonge kinderen van wie bij de geboorte niet duidelijk is welke nationaliteit zij hebben kunnen worden ingeschreven als zijnde ‘van onbepaalde nationaliteit’, terwijl zij naderhand toch de Belgische nationaliteit of een andere nationaliteit kunnen verwerven. Wanneer iemand door een rechtbank of gerechtshof als staatloze wordt erkend, wordt deze erkenning bovendien niet automatisch door de betreffende stad of gemeente in de bevolkingsregisters verwerkt. De betrokkene moet de stad of gemeente waar hij woont zelf vragen om hem als staatloze in te schrijven. Indien een erkende staatloze niet zelf naar zijn stad of gemeente stapt met de vraag om dit te doen, kan hij of zij dus nog steeds ingeschreven staan als ‘persoon van onbepaalde nationaliteit’ of onder nog een andere categorie, zoals bijvoorbeeld Sovjet-Unie of Joegoslavië’ of zelfs Palestina, Syrië, Libanon of Bhutan.

4. STAATLOOSHEID EEN GEZICHT GEVEN

Er is te weinig bekend over het leven van de mensen achter deze statistieken. Om de problematiek een menselijk gezicht te geven werden in het kader van het onderzoeksproject 20 mensen geïnterviewd die erkend zijn als staatlozen, een procedure tot erkenning als staatloze voeren of problemen ervaren die vergelijkbaar zijn met die van staatlozen.

De gesprekken met deze mensen droegen bij tot een duidelijker beeld van de situatie waarin zij zich bevinden en de problemen waarmee zij kampen. De geïnterviewden gaven aan dat hun gebrek aan nationaliteit vaak leidt tot een opeenstapeling van problemen en legden uit hoe hun onzekere situatie een negatieve invloed heeft op hun leven en welzijn. Zij vormen een relatief kleine staal, wat betekent dat de problemen die ze aanhalen niet noodzakelijk representatief zijn voor de situatie van alle staatlozen in België. Een aantal thema's kwam echter in verscheidene interviews naar voren, wat erop lijkt te wijzen dat dit wel degelijk terugkerende en belangrijke problemen zijn.

Bij de 20 deelnemers aan de interviews waren 15 mannen en vijf vrouwen, van prille twintigers tot 70-plussers. Er bevonden zich onder de geïnterviewden 10 twintigers en 5 dertigers. De rest van hen was ouder dan 40. De geografische herkomst van de geïnterviewden was divers. Afgezien van vijf mensen van Palestijnse origine (uit Libanon en Gaza), vier Koerden uit Syrië, één Koerd van Iraaks/Iraanse origine en drie mensen die in Bhutan geboren waren, waren de deelnemers van gemengde origine en kwamen zij uit de nieuwe staten die na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie ontstonden (Kazachstan en Belarus), uit Iran/Irak/Afghanistan, Kenia/India en Somalië/Libanon. Het waren in hoofdzaak mensen die de voorbije jaren in België aangekomen waren.

Bijna alle geïnterviewden (17 van de 20) hadden asiel aangevraagd, sommigen zelfs meer dan één keer. Van de 20 geïnterviewden hadden 12 mensen een verzoek ingediend om als staatloze te worden erkend. Eén van hen zag zijn verzoek afgewezen, drie van hen waren erkend, zeven wachtten nog op een beslissing in hun dossier, en één had zijn verzoek ingetrokken omdat hij als vluchteling erkend was.

Er werden weliswaar slechts 20 mensen geïnterviewd, maar zij vertelden naast hun eigen verhaal ook dat van andere staatlozen. Sommige geïnterviewden waren gehuwd met iemand die zich in een toestand van staatloosheid bevond en/of hadden kinderen die in een situatie van staatloosheid verkeerden. Vijf van de geïnterviewden hadden in totaal 10 kinderen. Twee van deze kinderen hadden de Belgische nationaliteit omdat ze in België geboren waren. Drie andere kinderen waren in België geboren en waren staatloos op het ogenblik van het interview. Twee van hen verwierven naderhand wel de nationaliteit van een ander land. Eén kind had de nationaliteit van een andere lidstaat van de Europese Unie en vier kinderen, die buiten België geboren waren, waren door België erkend als staatloos.

Hieronder volgt het verhaal van Ashmi. Zij vertelt welke problemen zij en haar gezin door haar staatloosheid ondervonden, hoe ze er langzaam in slaagde om toch enkele van die problemen op te lossen nadat ze als staatloze werd erkend, en hoe ze uiteindelijk haar verblijf wist te regulariseren.



Naam: Ashmi (geïnterviewde nr. 14)

Leeftijd en geslacht: Vrouw in de 40

Land van herkomst: Bhutan

Status op het ogenblik van het interview: Afgewezen asielzoekster, erkende staatloze en geregulariseerd (verblijfsvergunning voor onbepaalde duur)

Huidige status: Onveranderd

Het verhaal van Ashmi* toont de problemen van de Nepalese minderheid in Bhutan. Haar grootouders weken uit van Nepal naar Bhutan om werk te vinden en werden Bhutanezen. Zij werd geboren in Bhutan, maar groeide op in een dorp waar een van de talen van Nepal wordt gesproken. Ze leerde nooit lezen of schrijven. Ze zegt dat haar officiële identiteitsdocumenten werden bijgehouden door de lokale overheid in het dorp.

In Bhutan woonde ze met haar man en twee kinderen. Hij was chauffeur en zij werkte op een boerderij. Eind 2002 werd haar man gearresteerd omdat hij mensen van Nepalese origine hielp om hun eigendommen uit het land te krijgen. Toen ze bij de overheid ging informeren naar haar man, kreeg ze te horen dat ze slechts een papier hoefde te ondertekenen en dat hij dan zou worden vrijgelaten. Ashmi, die ongeletterd is, wist niet dat ze in feite haar toestemming verleende aan de staat om al hun bezittingen in beslag te nemen.

Beroofd van al haar bezittingen, zonder papieren en onwetend over het lot van haar echtgenoot besloot Ashmi met haar kinderen naar Delhi te vertrekken, waar een lid van haar schoonfamilie woonde. Een maand later vertrok ze naar België waar ze begin 2003 asiel aanvroeg. Binnen het jaar werd haar aanvraag tweemaal afgewezen. De Belgische overheid had vragen bij de geloofwaardigheid van Ashmi omdat ze geen Dzongkha sprak, de officiële taal van Bhutan, en weinig over Bhutan wist (bv. de naam van de koning).

Eind 2003 koos Ashmi voor een vrijwillige terugkeer en wendde zich tot de IOM. Die stelde vast dat ze niet naar Bhutan kon terugkeren omdat de ambassade weigerde om haar een reisdocument te verschaffen. En dus bleef Ashmi in België. Haar toestand was onduidelijk.

Op aanraden van een advocaat diende Ashmi vervolgens een verzoek tot erkenning als staatloze in en één jaar later, in 2008, werd haar verzoek goedgekeurd. Haar kinderen moesten wachten tot ze 18 waren vóór ze als staatlozen konden worden erkend.

In februari 2009 diende Ashmi een verzoek tot regularisatie van haar verblijf in, dat twee jaar later werd ingewilligd. Amper twee weken vóór haar interview in het kader van het onderzoeksproject ontvingen Ashmi en haar kinderen een verblijfsvergunning voor onbepaalde duur. Nu is ze hoopvol gestemd en ze denkt dat ze een baan zal kunnen vinden en een stabieler leven zal krijgen.

Een NGO hielp het gezin om een onderkomen te vinden en verleent het financiële steun. Op dit ogenblik studeert Ashmi's dochter voor hulpverpleegkundige. Haar zoon volgt een opleiding tot elektricien.

Ashmi weet niet wat er met haar echtgenoot gebeurd is. Sinds ze in België is, probeert ze hem via het Rode Kruis op te sporen. In 2010 kreeg ze te horen dat hij waarschijnlijk dood is, maar daar heeft ze geen bewijs van.

Ashmi's dromen voor de toekomst houden verband met haar familie: ze wil de twee kinderen die haar man uit een vroeger huwelijk had naar België halen. Ze wil de Belgische nationaliteit verwerven en reisdocumenten krijgen, zodat ze haar familie kan opzoeken.

*Niet haar echte naam

Levens getekend door discriminatie, onzekerheid en onveiligheid

Heel wat van de geïnterviewden bleken in België te zijn aangekomen nadat ze een land hadden verlaten waar hun leefomstandigheden ondraaglijk waren geworden omdat ze de nationaliteit van het land niet hadden. Het niet hebben van deze nationaliteit had er vaak toe geleid dat de geïnterviewden werden gediscrimineerd en gemarginaliseerd, of zelfs werden blootgesteld aan arrestaties, ondervragingen of folteringen. Zij hadden het dus vaak zwaar te verduren gekregen en hadden ook al een moeilijke reis achter de rug vóór ze in België aankwamen. Sommigen vertrouwden ons toe dat de miskenning van hun identiteit en hun ervaringen hun mentale gezondheid hadden aangetast.

Vele geïnterviewden die verklaarden staatloos te zijn, bleken niet te weten (of wisten althans aanvankelijk niet) dat er in België een procedure tot erkenning als staatloze bestaat. Ofwel vertelde niemand hen dat ze bij een rechtbank van eerste aanleg een verzoek tot erkenning als staatloze konden indienen, ofwel werd dit niet goed uitgelegd of slecht begrepen. Bovendien kregen sommige geïnterviewden de raad – zelfs van hun advocaten – om tegelijk een asielaanvraag en een verzoek tot erkenning als staatloze in te dienen, aangezien een erkenning als staatloze op zich geen rechten verleent aan de betrokkene. Vele geïnterviewden hadden dit inderdaad gedaan en werden soms via beide procedures erkend.

De meeste geïnterviewden legden uit dat de lange wachttijden waarmee de verschillende procedures gepaard gaan – zowel voor een rechtbank als bij de Dienst Vreemdelingenzaken – een negatieve impact op hun leven hadden. De geïnterviewden die een verzoek tot erkenning als staatloze indienden, beklemtoonden ook de moeilijkheden die ze ondervonden om de juiste documenten te verkrijgen bij de autoriteiten van het land waar ze voorheen hun gewoonlijke verblijfplaats hadden of waarmee ze op een andere manier een band hadden. Ze suggereerden dat de Belgische overheid beter zou moeten weten wat hun persoonlijke toestand in de realiteit inhoudt, en welke nationaliteitswetgeving en administratieve praktijken andere landen hebben. Ze vroegen ook dat de rechtbanken rekening zouden houden met de internationale geopolitieke realiteit bij hun beslissing om iemand al dan niet staatloos te verklaren.

Bekommernissen en hoop voor de toekomst

Een belangrijke reden tot bezorgdheid is het feit dat kandidaat-staatlozen (die in tegenstelling tot asielzoekers als dusdanig geen recht hebben op opvang) illegaal in België verblijven, net als erkende staatlozen (tenzij zij erin slagen om na hun erkenning hun verblijf te regulariseren). Indien de geïnterviewden asiel aanvroegen, werden ze over het algemeen ondergebracht in open centra, al boden die niet allemaal dezelfde ondersteuning aan de bewoners. Een afwijzing van hun asielaanvraag kon leiden tot een stopzetting van de hulp, terwijl ze bovendien het risico liepen om in een detentiecentrum terecht te komen.

Bovendien, zelfs nadat ze door een Belgische rechtbank als staatloze erkend waren, konden de geïnterviewden vaak niet genieten van de rechten die hen volgens het Verdrag van 1954 toekomen. Daarvoor moesten ze eerst hun verblijf zien te regulariseren. Vooral het feit dat ze niet mochten werken, maakte het moeilijk voor hen.

De geïnterviewden hadden het gevoel dat ze niet verder konden met hun leven en dat ze niet actief bij de Belgische samenleving konden worden betrokken. Enkelen van hen legden uit dat ze, zelfs nadat hun verblijf geregulariseerd was, nog altijd geen reisdocumenten konden krijgen om bijvoorbeeld hun familie op te zoeken. Daarvoor moesten ze eerst een permanente verblijfsvergunning krijgen.

Voor in België geboren kinderen die op dit ogenblik geen nationaliteit hebben, stelden de geïnterviewden voor dat de overheid de ouders zou helpen. Dat zou kunnen door informatie te verstrekken over bijvoorbeeld de geldende wetgeving in het land van herkomst (of de landen van herkomst) van de ouder(s), maar ook door samen met de ouders naar de ambassade te gaan wanneer er problemen zijn rond de inschrijving van hun kinderen (al zouden bijkomende middelen nodig kunnen zijn om dit voorstel te implementeren).

Gevraagd naar hun hoop voor de toekomst antwoordden de geïnterviewden die in een procedure tot erkenning als staatloze en/of een regularisatieprocedure zaten, dat ze snel een beslissing te horen zouden krijgen. Ze wilden erg graag verder kunnen met hun leven, en kunnen werken en reizen. Ze keken dan ook echt uit naar de dag waarop ze niet langer in angst en onzekerheid zouden moeten leven. De geïnterviewden die de Belgische nationaliteit wilden verwerven wilden dit doen om volwaardig deel te kunnen uitmaken van de Belgische samenleving en om reisdocumenten te kunnen krijgen om hun familie en vrienden in het buitenland op te zoeken.

5. VASTSTELLING VAN STAATLOOSHEID

De internationale juridische definitie van een staatloze is terug te vinden in het Verdrag van 1954 dat ook de rechten vastlegt die staatlozen genieten, maar het zegt echter niets over hoe staatlozen moeten worden geïdentificeerd. Daar staat tegenover dat het impliciet stelt dat de staten die partij zijn bij het Verdrag – zoals België – staatlozen op hun grondgebied moeten kunnen identificeren om ervoor te zorgen dat zij de rechten genieten die hen toekomen, en dat de staten die partij zijn bij het Verdrag in staat zijn om hun verplichtingen op grond van het verdrag na te komen.

Momenteel is niet zozeer de uitvoerende dan wel de rechterlijke macht in België bevoegd om staatloosheid vast te stellen. Mensen die als staatloze willen worden erkend moeten daarom bij één van de 27 Rechtbanken van Eerste Aanleg in het land een verzoek indienen, terwijl een eventueel beroep door één van de vijf Hoven van Beroep wordt behandeld. Kandidaat-staatlozen hebben toegang tot deze procedure ongeacht hun migratiestatus in het land. In tegenstelling tot asielzoekers krijgen zij echter voor de duur van de procedure geen tijdelijk verblijfsrecht.

Er is momenteel op nationaal niveau geen informatie beschikbaar over het aantal verzoeken tot erkenning als staatloze dat jaarlijks wordt ingediend. Over de origine van de kandidaat-staatlozen en de genomen beslissingen is evenmin informatie beschikbaar.

Huidige praktijken inzake de vaststelling van staatloosheid

Als we kijken naar de praktijken van de rechtbanken en de rechtspraak, is één van de fundamentele bevindingen het feit dat er relatief weinig verzoeken tot erkenning als staatloze worden ingediend. De kandidaat-staatlozen lijken voornamelijk uit de voormalige Sovjet-Unie, het voormalige Joegoslavië en Libanon (Palestijnen) te komen, naast een handvol mensen van Bhutanese origine.

De manier waarop de definitie van staatloosheid wordt geïnterpreteerd, lijkt van rechtbank tot rechtbank vrij sterk te verschillen. De analyse van de betreffende rechtspraak waarnaar in het rapport wordt verwezen, doet vragen rijzen omtrent het feitelijke karakter van de definitie van staatloosheid, aangezien het doel van het Verdrag, d.w.z. ervoor zorgen dat staatlozen hun mensenrechten kunnen uitoefenen, evenzeer geldt bij vrijwillige afstand als bij onvrijwillige intrekking van de nationaliteit. Op zich staat het los van de zoektocht naar een oplossing voor die situatie, zoals het verkrijgen of herkrijgen van een andere nationaliteit. Vanuit die context lijken bepaalde procureurs des Konings weinig enthousiast om een uitspraak van het Hof van Cassatie van juni 2008 te volgen. Daarin werd gesteld dat staten niet konden weigeren om vreemdelingen als staatloos te erkennen op grond van het feit dat deze vreemdelingen geen stappen hadden ondernomen om de nationaliteit die ze hadden verloren, terug te krijgen, zelfs niet indien ze er vrijwillig afstand van hadden gedaan.

De analyse doet ook vragen rijzen bij de toepassing van de uitsluitingsgrond van artikel 1(2) (i) van het Verdrag van 1954. Op dit punt lijken de rechtbanken over het algemeen een arrest te volgen dat het Hof van Cassatie in januari 2009 in de zaak van een Palestijn velde. Het Hof stelde dat wanneer een Palestijnse vluchteling die de gebieden waar UNRWA actief is verlaten heeft, hij of zij niet langer geniet van de bescherming of bijstand van dat agentschap.

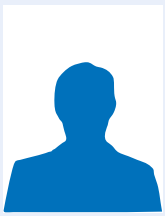
Bijgevolg kan die persoon niet uitgesloten worden van de toepassing van het Verdrag van 1954 om de reden dat zijn of haar verblijf in België tijdelijk zou zijn.

Verder worden verschillende bewijsmaatstaven gehanteerd en berust de bewijslast over het algemeen bij de kandidaat-staatloze. Diens taak wordt tegelijk bemoeilijkt door het feit dat bepaalde consulaire diensten weinig geneigd zijn om tegemoet te komen aan verzoeken van mensen die documenten willen ontvangen en behandeld willen worden als onderdanen, of om schriftelijk vast te leggen dat de betrokkenen al dan niet onderdanen van hun land zijn.

De procureurs des Konings die voor het onderzoek werden geïnterviewd, zeiden dat de parketten, die de functie van openbaar ministerie voor de rechtbanken waarnemen, systematisch het advies van de Dienst Vreemdelingenzaken en het CGVS vragen. Hoelang de procedure duurt verschilt van rechtbank tot rechtbank, maar over het algemeen lijkt dit te lang zijn (in sommige gevallen twee tot vier jaar). Verzoeken tot erkenning als staatloze lijken door de parketten van de procureur des Konings niet snel te worden behandeld.

Verscheidene factoren zorgen ervoor dat kandidaat-staatlozen regelmatig ook een asielaanvraag en/of een regularisatieaanvraag indienen, hetzij gelijktijdig of na elkaar. Dit kan toe te schrijven zijn aan het feit dat zowel kandidaat-staatlozen van wie de procedure nog loopt als erkende staatlozen het zonder rechten moeten stellen. Misschien speelt ook het gebrek aan informatie over de procedure hierin een rol, evenals het gebrek aan adviesverlening, vooral door de overheidsdiensten die in contact komen met potentiële staatlozen. Een verzoek tot erkenning als staatloze wordt vaak ingediend als laatste redmiddel, of wordt althans op die manier gezien.

Vele staatlozen zien zich verplicht om asiel aan te vragen, een verzoek tot erkenning als staatloze in te dienen en/of hun verblijf te regulariseren en daarvoor lange procedures te voeren die soms vele jaren aanslepen. Het duurt lang voor iemand uiteindelijk een hopelijk zinvolle status en een duurzame oplossing krijgt. Deze procedures kosten zowel de betrokken individu als de overheid heel wat middelen, zoals blijkt uit het verhaal van Gabir.



Naam: Gabir (Geïnterviewde nr. 3)
Leeftijd en geslacht: Man van in de 30
Land van herkomst: Iran/Irak
Status op het ogenblik van het interview: Afgewezen asielzoeker, in afwachting van erkenning als staatloze
Huidige status: Kandidaat-staatloze en regularisatieaanvrager

Gabir* heeft nooit geweten welke nationaliteit hij heeft. Hij werd geboren in Iran als zoon van een Koerdisch-Iraakse vader en een Koerdisch-Iraanse moeder. Hij groeide op bij zijn familie in Iran. Met uitzondering van zijn Iraanse moeder, werden alle leden van zijn gezin als Iraakse vluchtelingen beschouwd.

Toen hij 18 werd, kreeg hij een zogenaamde *'groene kaart',* een identiteitsdocument voor vluchtelingen in Iran. Toen hij in Iran woonde, werden vluchtelingen en vooral Koerdische vluchtelingen er volgens hem gediscrimineerd. Ook hun bewegingsvrijheid werd beperkt. "Ik kreeg de hele tijd te horen: 'Ga naar huis, keer terug naar je eigen land.'"

Op een dag werd hij door de Iraanse overheid ontboden en gevraagd om informatie over andere Koerden door te geven in ruil voor geld. Toen hij weigerde, verloor hij zijn baan. Zonder inkomen en zonder mogelijkheden om te studeren besloot Gabir naar Irak te gaan om

te ontsnappen aan de dagelijkse discriminatie en druk. Hij kreeg een Iraakse identiteitskaart en schreef zich in aan een universiteit.

Met zijn identiteitskaart en de geboorteakte van zijn vader hoopte hij de stadsdiensten te overtuigen van zijn Iraakse nationaliteit. Hij kreeg echter te horen dat hij een Iraniër was en geen Irakees. Bovendien vertelden ze hem dat zijn nieuwe Iraakse identiteitskaart slechts een tijdelijk document was.

“En dus was ik opnieuw een vreemdeling en kreeg ik te maken met dezelfde discriminatie als daarvoor”, vertelde Gabir. Terwijl hij zijn studies in Irak voortzette, trad in Iran een nieuwe wet in werking waardoor Iraanse vrouwen die met een buitenlander getrouwd waren, hun nationaliteit aan hun minderjarige kinderen konden doorgeven. De kinderen die ouder dan 18 waren, moesten eerst een interview in Iran doen. Tijdens dit interview boden de Iraanse autoriteiten Gabir een baan bij de inlichtingendienst aan. Gabir besloot opnieuw om dit niet te doen, al had hij op die manier eindelijk een geboorteakte kunnen krijgen. Hij keerde terug naar Irak en besloot werk te zoeken om te kunnen sparen en naar Europa te vertrekken.

Uiteindelijk kwam Gabir in België terecht waar hij asiel aanvroeg. “Toen ze vroegen welke nationaliteit ik had, voelde ik me beschaamd omdat ik niet wist wat te zeggen”, vertelde Gabir. Hij toonde kopieën van zijn Iraanse vluchtelingenkaart en geboorteakte, en van zijn Iraakse identiteitskaart en studentenkaart. Na zijn interview bij de Dienst Vreemdelingenzaken werd hij gedurende in totaal acht of negen maanden in een detentiecentrum geplaatst (waarschijnlijk in het kader van pogingen om hem het land uit te zetten) en vervolgens in een open centrum.

De asielaanvraag van Gabir werd twee jaar na zijn aankomst in België afgewezen. In haar eindbeslissing gaf de Belgische overheid toe dat Gabir niet naar Iran kon terugkeren wegens zijn problemen met de overheid daar. Toch oordeelde zij dat hij met zijn Iraakse identiteitskaart wel naar het noorden van Irak kon terugkeren.

Omdat hem niet veel mogelijkheden meer restten, besloot Gabir terug te keren naar Irak. Hij ging naar de Iraakse ambassade om reisdocumenten aan te vragen, maar werd er weggestuurd omdat hij als Iraniër werd beschouwd. En dus keerde hij terug naar de Dienst Vreemdelingenzaken “omdat hij niet wist waar naartoe te gaan”. Een week later kreeg hij een bevel om het grondgebied te verlaten.

Op dat moment werden internationale organisaties bij de zaak betrokken. UNHCR ontdekte via zijn kantoor in Bagdad dat Gabirs inschrijving uit het Iraakse bevolkingsregister was verwijderd. Omdat hij geen identiteits- of reisdocumenten had, meldde de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) dat zij geen bijstand kon verlenen bij zijn vrijwillige terugkeer.

Wanhopig diende Gabir een verzoek tot erkenning als staatloze in, maar toen het interview met UNHCR plaatsvond, was er nog steeds geen beslissing genomen in zijn dossier. In augustus 2012 liet zijn advocaat weten dat hij nog steeds wacht op een beslissing.

In België heeft Gabir een vriendin die EU-burger is en zij hebben samen een kind. Als ze konden trouwen, zou zijn probleem opgelost zijn, maar zonder geldige identiteitsdocumenten blijkt dat onmogelijk. Zonder papieren kan hij zelfs zijn kind niet erkennen.

Hij heeft ook een aanvraag ingediend om zijn verblijf te regulariseren en hoopt identiteitsdocumenten te kunnen krijgen. Hij hoopt dat één van deze wegen naar een oplossing zal leiden en dat hij dan aan een normaal leven kan beginnen. “Ik ben een vreemdeling zonder identiteit. Ik ben bang om buiten te komen. Overal waar ik kom, ben ik bang dat iemand mijn identiteitskaart zal vragen”, vertelt Gabir.

* Niet zijn echte naam.

Specifieke procedure om staatloosheid vast te stellen

In december 2011 verbond de Belgische federale regering zich er uitdrukkelijk toe om een speciale procedure voor de vaststelling van staatloosheid uit te werken. Zij bevestigde ook haar bereidwilligheid om het CGVS bevoegd te maken voor de vaststelling van staatloosheid. Er blijken echter uiteenlopende meningen te bestaan over welke overheidsdiensten in de toekomst bevoegd moeten worden voor de vaststelling van staatloosheid, hetzij in eerste aanleg of in beroep.

Het rapport geeft aan dat bepaalde actoren van mening zijn dat de erkenning van staatlozen geen zaak van de rechtbanken zou moeten zijn, aangezien het hen aan de nodige expertise ontbreekt in verband met de zeer specifieke en vaak complexe problematiek van staatloosheid. Het CGVS is tot dusver slechts bevoegd om de status van vluchteling te erkennen of om subsidiaire bescherming toe te staan. De rol van het CGVS op het vlak van staatloosheid blijft beperkt tot het afleveren van documenten van de burgerlijke stand aan erkende staatlozen die deze papieren op geen andere manier kunnen verkrijgen (geboorte- of huwelijksakten, attest van staatloze) wanneer zij een positieve beslissing van de Rechtbank van Eerste Aanleg kunnen voorleggen die hun staatloosheid bevestigt.

De voorstanders van het geven van de bevoegdheid voor de erkenning van staatlozen aan het CGVS – zoals het federale regeerakkoord vermeldt –, verwijzen naar zijn expertise in asielzaken en met betrekking tot de landen van herkomst. Ook voeren zij aan dat het toewijzen van deze bevoegdheid aan één centrale autoriteit – in plaats van aan 27 rechtbanken – voor een consistentere interpretatie en dus meer duidelijkheid en rechtszekerheid zal zorgen.

Anderen argumenteren dat er grondwettelijke bezwaren tegen dit voorstel zijn. Artikels 144 en 145 van de Belgische grondwet bepalen namelijk dat: “Geschillen over burgerlijke rechten behoren bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken.” In tegenstelling tot wat het geval is bij geschillen over politieke rechten, kunnen geschillen over burgerlijke rechten niet het voorwerp uitmaken van een bij wet toegestane uitzondering (om de bevoegdheid aan administratieve organen toe te wijzen). Aangezien de erkenning van staatloosheid met iemands nationaliteit en persoonlijke staat te maken heeft, zijn de aanhangers van deze visie van mening dat deze materie niet zozeer politieke dan wel burgerlijke rechten betreft.

In dit kader is het interessant om op te merken dat de situatie anders is wanneer het om vluchtelingen gaat: over hun status beslist het CGVS. Het Grondwettelijk Hof besliste in 1997 dat het CGVS, wanneer het als ‘publieke overheid’ uitspraak doet over de erkenning van een vluchtelingenstatus – met de gevolgen die aan die beslissing verbonden zijn met betrekking tot het verblijf in België –, optreedt in uitoefening van een functie die in een dusdanige verhouding staat tot de prerogatieven van het openbaar gezag van de staat dat het zich buiten de werkingssfeer bevindt van de geschillen van burgerlijke aard in de zin van artikel 144 van de Grondwet. Daaruit volgt volgens het Grondwettelijk Hof dat een betwisting omtrent de hoedanigheid van een vluchteling, een betwisting omtrent een politiek recht is. Bijgevolg was het van mening dat de Grondwet een uitzondering toestaat om deze bevoegdheid van een gerechtelijk aan een administratief orgaan over te dragen.

Uitmaken of de vaststelling van staatloosheid de betrokkene in staat stelt om een burgerlijk dan wel een politiek recht uit te oefenen, is van doorslaggevend belang in de beroepsfase. Dit bepaalt mee of de burgerlijke rechtbanken en gerechtshoven bevoegd moeten blijven om geschillen in dossiers aangaande staatloosheid te beslechten, dan wel of deze bevoegdheid moet worden overgedragen aan het beroepscollege van het CGVS, de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RVV), die bevoegd is voor de behandeling van beroepen tegen beslissingen over de hoedanigheid van vluchteling of subsidiaire bescherming.

In dit kader oordeelde de RVV in juni 2010 dat hij “geen rechtsmacht [heeft] om kennis te nemen van betwistingen over burgerlijke of politieke rechten die de wetgever niet uitdrukkelijk aan de Raad heeft toevertrouwd.” In hetzelfde arrest oordeelde de RVV verder dat “de Raad geen rechtsmacht [heeft] om de nationaliteit van de asielzoeker te bepalen, noch om te beslissen welke nationaliteit deze bezit, of hij er meerdere heeft dan wel of hij staatloze is.”

Bijgevolg geven de rechtspraak noch de rechtsleer tot dusver een sluitend antwoord op de vraag of het politieke dan wel burgerlijke rechten betreft. Uiteraard werd ook al opgemerkt dat het debat enigszins kunstmatig is en dat er voornamelijk behoefte is aan een politieke beslissing hieromtrent.

6. STATUS VAN ERKENDE STAATLOZEN EN KANDIDAAT-STAATLOZEN

De status – met de bijbehorende rechten en plichten – van erkende staatlozen en mensen die de beslissing afwachten of zij al dan niet in aanmerking komen voor bescherming onder het Verdrag van 1954, is vaak precair. Aangezien mensen die in België een verzoek tot erkenning als staatloze indienen, geen tijdelijke verblijfsvergunning krijgen zolang de procedure loopt, verblijven zij en hun gezinnen over het algemeen illegaal in het land. Zelfs wanneer zij formeel erkend zijn als staatlozen, ontvangen ze niet automatisch een verblijfsvergunning.

Hoewel Belgische rechtbanken in een aantal zaken instemden met de toekenning van een verblijfsvergunning aan erkende staatlozen en zelfs aan kandidaat-staatlozen van wie de procedure nog liep, verschilt de aanpak van rechtbank tot rechtbank en is van een uniforme rechtspraktijk op dit vlak geen sprake. Zowel kandidaat-staatlozen als erkende staatlozen verblijven dus meestal illegaal in België totdat zij hun verblijf kunnen regulariseren.

Argumentatie voor een status voor erkende staatlozen

Het Verdrag van 1954 verplicht staten niet om aan alle staatlozen een verblijfsvergunning uit te reiken. In de *Guidelines on Statelessness No. 3 – Status of Stateless Persons at the National Level* die UNHCR in juli 2012 publiceerde, wordt echter opgemerkt dat het verlenen van een op zijn minst tijdelijke verblijfsvergunning “het doel van het Verdrag zou verwezenlijken”, aangezien staatlozen vele van hun rechten pas kunnen uitoefenen wanneer ze legaal in het land verblijven. De meeste staten die over een procedure voor het vaststellen van staatloosheid beschikken, verlenen staatlozen bij hun erkenning een status krachtens hun nationale wetgeving, inclusief een verblijfsrecht. Dit gebeurt vaak in de vorm van een hernieuwbare verblijfsvergunning voor een bepaalde termijn.

Zoals vermeld staat in de *Summary Conclusions* van de *Expert Meeting* die UNHCR in december 2010 hield over de procedures voor de vaststelling van staatloosheid en de status van staatlozen, is deze benadering de beste manier om de bescherming van staatlozen te waarborgen en het Verdrag van 1954 te handhaven. Zonder een dergelijke status moeten heel wat staatlozen het stellen zonder de bescherming van het Verdrag. Of zoals het in de conclusies wordt gezegd: “Wanneer staten erkennen dat een individu staatloos is, moeten zij deze persoon een wettelijk verblijfstatus bieden dat ervoor zorgt dat de betrokkene wordt behandeld volgens de normen die het Verdrag van 1954 voorschrijft. Een wettelijk verblijfstatus hebben draagt in belangrijke mate bij tot de volwaardige uitoefening van de mensenrechten.” [vrije vertaling] In bepaalde gevallen kunnen staatlozen ook het recht hebben om in een staat te verblijven op grond van het internationaal recht inzake mensenrechten waaronder artikel 12 van het Internationaal Verdrag voor Burgerlijke en Politieke Rechten van 1966.

Alle erkende staatlozen hebben echter niet noodzakelijk een verblijfsvergunning nodig in het land dat hen erkent. Dit kan bijvoorbeeld zo zijn in het geval van staatlozen die realistische vooruitzichten hebben om in de nabije toekomst in een andere staat bescherming te krijgen in overeenstemming met het Verdrag van 1954.

UNHCR meent dat bescherming in een ander land slechts beschikbaar kan worden geacht wanneer staatlozen een nationaliteit kunnen verkrijgen of herkrijgen via een eenvoudige, snelle

en niet-discretionaire procedure die een loutere formaliteit is, of wanneer ze een permanent verblijfsstatus hebben in een land waar ze hun gewoonlijke verblijfplaats hebben en waarnaar ze onmiddellijk kunnen terugkeren. In het geval van staatlozen die de mogelijkheid hebben om terug te keren naar een land waar ze voorheen hun gewoonlijke verblijfplaats hadden, volstaat een toestemming voor een terugkeer voor een korte termijn niet: de betrokkenen moeten er ook de kans krijgen om in alle veiligheid en waardigheid te leven. In de gevallen waarin aan deze voorwaarden voldaan is, kunnen de gastlanden naar eigen goeddunken opteren voor een meer voorlopig status.

Regularisatie van het verblijf van staatlozen

Eén van de gevolgen van de implementatie van de Instructie van 19 juli 2009 was dat meer staatlozen werden geregulariseerd. Dit heeft bijgedragen tot een vermindering van het aantal erkende staatlozen dat illegaal in België verblijft. Deze Instructie uit 2009 bracht meer duidelijkheid omtrent de toe te passen regularisatiecriteria en bevatte een lijst van uitzonderlijke omstandigheden waarin een aanvraag in België kan worden ingediend (in plaats van in het land van herkomst) en een verblijfsvergunning kan worden verleend.

De uitzonderlijke omstandigheden waarnaar de Instructie verwijst, zijn onder meer het feit dat de asielprocedure van de aanvrager buitengewoon lang duurt (drie of vier jaar, naargelang er schoolgaande kinderen betrokken zijn of niet), dat de aanvragers een duurzame lokale verankering kunnen aantonen (bijvoorbeeld vreemdelingen van wie de voornaamste emotionele, sociale en economische belangen in België liggen), en dat de aanvragers zich in een bepaalde prangende humanitaire situatie bevinden. Onder dit laatste criterium vallen ook de ouders van een Belgisch kind die met dit kind een reële en effectieve familieband hebben, en de echtgenotes van een andere nationaliteit die afkomstig zijn uit landen waar gezinshereniging niet toegestaan is, zodat een terugkeer van de echtgenoten naar hun respectieve landen van herkomst het einde van het gezin zou betekenen (dit criterium geldt in het bijzonder wanneer er kinderen zijn).

UNHCR en het Centrum voor Gelijke Kansen hebben erop gewezen – ook ten tijde van de opstelling van deze criteria – dat er speciale aandacht diende te worden besteed aan de mensen die door een rechtbank of gerechtshof als staatlozen erkend zijn, maar in België of elders geen verblijfsvergunning hebben.

In de praktijk hebben deze nieuwe criteria vele staatlozen vooruitgeholpen. Velen onder hen zaten namelijk al jaren in een asielprocedure, hadden kinderen gekregen sinds ze in België aangekomen waren, en/of konden een duurzame lokale verankering in België aantonen. Het aantal illegaal in België verblijvende staatlozen dat hun verblijf kon regulariseren, steeg dan ook van 10 in 2007 tot 143 in 2010. Deze trend weerspiegelt een vergelijkbare stijging van het aantal geregulariseerde vreemdelingen in dezelfde periode.

De termijnen die in de Instructie van 2009 werden vooropgesteld voor de indiening van regularisatieaanvragen zijn nu echter in sommige gevallen verstreken. De Instructie zelf werd door de Raad van State in december 2009 geannuleerd. Niemand weet dus welke praktijken in de toekomst zullen worden gehanteerd met betrekking tot de regularisatie van staatlozen. In 2011 zijn slechts 49 staatlozen die illegaal in België verbleven erin geslaagd om hun verblijf te regulariseren.

Indien bekend was hoeveel van de regularisatieaanvragen die bij de Dienst Vreemdelingenzaken werden ingediend nog steeds hangende zijn, zouden dat een idee kunnen geven van het aantal erkende staatlozen zonder geldige verblijfsvergunning. Deze informatie wordt momenteel echter niet bekendgemaakt.

Rechten van staatlozen volgens het Verdrag van 1954 en het internationaal recht

Om te garanderen dat staatlozen naar behoren worden behandeld, is een gedegen kennis van de internationale normen vereist, evenals een engagement om deze toe te passen. Het Verdrag van 1954 is geen geïsoleerde rechtsbron. De rechten en plichten van staatlozen vloeien ook voort uit de internationale wetten aangaande mensenrechten, met inbegrip van het internationaal vluchtelingenrecht waar dit van toepassing is.

Het Verdrag van 1954 heeft een structuur die trapsgewijs opgebouwd is en verleent een staatloze meer rechten naarmate hij sterker in het betreffende land verankerd is. Dit betekent dat een aantal bepalingen onvoorwaardelijk voor alle staatlozen op het grondgebied van een staat geldt, terwijl andere bepalingen van toepassing zijn naargelang de betrokken persoon 'zich rechtmatig bevindt', 'rechtmatig verblijft' of 'zijn gewoonlijke verblijfplaats heeft' op het grondgebied. Bepaalde rechten gelden bijgevolg gedurende de vaststellingsfase, terwijl andere pas bij de erkenning ontstaan. Sommige internationale mensenrechten verdragen garanderen rechten die ook in het Verdrag van 1954 opgenomen zijn, andere stellen hogere eisen aan de behandeling van de betrokkenen of verlenen hen rechten die in het Verdrag van 1954 helemaal niet terug te vinden zijn.

Voor staatloze vluchtelingen biedt het internationaal vluchtelingenrecht een hoger beschermingsniveau. Het Vluchtelingenverdrag van 1951 verleent hen namelijk meer rechten dan het Verdrag van 1954. In het kader van dit onderzoeksproject was het echter niet mogelijk om alle relevante mensenrechten, en met name deze die op de internationale en Europese mensenrechtenverdragen gebaseerd zijn, aan een grondige analyse te onderwerpen.

De status die wordt toegewezen aan de mensen die in overeenstemming met het Verdrag van 1954 als staatlozen worden erkend, moet hen – in afwachting van een duurzame oplossing – minstens een voorlopige oplossing bieden met inachtneming van de rechten van het Verdrag van 1954 en de mensenrechten in het algemeen. Voor staatlozen betekent dit: een nationaliteit verkrijgen of herkrijgen. Door ervoor te zorgen dat zij een wettelijke status krijgen, wordt de kloof gedicht die anders gaapt tussen hun erkenning als staatloze en een duurzame oplossing.

Verblijfsrechten van erkende staatlozen in België

Omdat er voor erkende staatlozen in België geen automatisch verblijfsrecht geldt, zijn velen in de praktijk illegaal in het land. Dit is niet het minst toe te schrijven aan de problemen die zij kunnen ondervinden om identiteitsdocumenten te bemachtigen en om het land op een legale manier binnen te komen.

Totdat ze hun verblijf kunnen regulariseren lopen staatlozen het risico om in een detentiecentrum te worden geplaatst en/of het land te worden uitgezet wegens hun illegale aanwezigheid op het grondgebied, ook al heeft de Dienst Vreemdelingenzaken aangegeven dat kandidaat-staatlozen en erkende staatlozen niet gedwongen het land worden uitgezet. Desondanks werden sinds het begin van de jaren 2000 toch nog enkele tientallen mensen van onbepaalde nationaliteit – onder wie misschien ook staatlozen – van het grondgebied verwijderd, voornamelijk in het kader van de Dublin II-verordening.

Verder onderzoek is vereist om hieromtrent duidelijkheid te scheppen. Daarnaast is ook verder onderzoek vereist naar de toestand van de mensen die als 'niet-verwijderbaar' worden beschouwd en die staatloos kunnen zijn of het risico lopen om staatloos te worden. Deze problematiek ligt echter buiten het onderzoeksgebied van deze studie.

In 2009 en 2012 boog het Grondwettelijk Hof zich over de verschillende behandeling van vluchtelingen en staatlozen in België wat hun verblijfsrecht betreft. In beide arresten concludeerde het Hof dat het verschil in behandeling op het vlak van verblijfsrechten tussen een staatloze en een erkende vluchteling niet op redelijke gronden gesteund is.

Daarnaast voorziet het federale regeerakkoord van 1 december 2011 in principe de toekenning van een (tijdelijke) verblijfsvergunning aan erkende staatlozen. Deze toezegging was al terug te vinden in het federale regeerakkoord van 18 maart 2008, maar werd nooit ten uitvoer gebracht. UNHCR verheugt zich over dit nieuwe engagement van de regering.

Noodzaak voor erkende staatlozen om hun verblijf te regulariseren

Aangezien de uitoefening van vele rechten afhangt van het verkrijgen van een toestemming om op het grondgebied te verblijven, starten vele staatlozen een regularisatieprocedure. Deze procedure blijkt zeer traag te verlopen en duurt soms verscheidene jaren. Dit komt nog eens bovenop de lange procedure voor de vaststelling van de staatloosheid. De periode waarin staatlozen het in België zonder rechten of met zeer beperkte rechten moeten stellen, wordt op die manier bijzonder lang.

Terwijl vroeger 30 tot 60% van de beslissingen aangaande regularisatieaanvragen vanwege staatloosheid negatief placht te zijn, nam dit percentage sterk af na de invoering van nieuwe regularisatiecriteria in juli 2009. Als gevolg hiervan werd meer dan 90% van die aanvragen in 2010 goedgekeurd. Zonder wijzigingen in de wetgeving en/of de gehanteerde praktijken kunnen staatlozen in de toekomst – zoals we hierboven al uitlegden – echter opnieuw problemen ondervinden om hun verblijf in België te regulariseren. In 2011 daalde het reguralisatiepercentage met 53 procent.

Toegang tot andere rechten in België

Met betrekking tot de andere rechten van erkende staatlozen – ongeacht of zij een verblijfsvergunning hebben of niet – en van kandidaat-staatlozen, besteedde het rapport bijzondere aandacht aan het recht op arbeid, welzijn, administratieve bijstand en onderwijs.

Aangezien de uitoefening van vele rechten samenhangt met de toekenning van een verblijfsvergunning, ondervinden erkende staatlozen die een dergelijke vergunning niet hebben, heel wat problemen. Hetzelfde geldt voor kandidaat-staatlozen. Geen van beiden kunnen met name aanspraak maken op het recht op winstgevende arbeid. Hoewel de rechtspraak op dit punt niet eensluidend is, ontvangen erkende staatlozen zonder verblijfsvergunning over het algemeen geen sociale bijstand omdat de openbare centra voor maatschappelijk welzijn in principe niet verplicht zijn om die te verlenen. Zij hebben ook geen toegang tot gezondheidszorg, met uitzondering van dringende medische hulp. Hoe de toestand er in België precies uitziet voor wat de toegang tot ondersteuning van overheidswege betreft (leefloon of sociale bijstand), dient verder te worden onderzocht.

Kinderen hebben wel het recht om school te lopen en gezinnen met kinderen die illegaal in België verblijven hebben het recht om toegelaten te worden tot een opvangcentrum indien de ouders niet voor hun kinderen kunnen zorgen.

Indien zij hierom vragen, reikt het CGVS aan erkende staatlozen documenten van de burgerlijke stand uit die ze elders niet kunnen verkrijgen omdat ze geen nationaliteit hebben, evenals attesten ter bevestiging van hun erkenning door de rechtbank als staatloze.

Wat reisdocumenten betreft worden deze door de overheidsdiensten slechts uitgereikt aan mensen met een permanente verblijfsvergunning. Dit is in strijd met het Verdrag van 1954 dat alleen een rechtmatig verblijf als voorwaarde stelt. Bovendien moeten staatlozen vaak jaren wachten vóór ze dergelijke verblijfspapieren krijgen, aangezien de erkenning van hun staatloosheid niet automatisch tot de uitreiking van een verblijfsvergunning leidt. België is net als andere staten gebonden door internationale en Europese mensenrechtenverdragen, maar een onderzoek naar de wijze waarop deze normen in België op staatlozen worden toegepast viel buiten het onderzoeksgebied van deze studie. Het valt niet uit te sluiten dat de toestand in België op bepaalde punten onverenigbaar is met de internationale verplichtingen van het land.

Vooral het gebrek aan een rechtmatig verblijf tijdens de periode waarin de staatloosheid wordt vastgesteld en zelfs na de erkenning (totdat de regularisatie een feit is) betekent dat vele staatlozen geen aanspraak kunnen maken op andere fundamentele rechten. Als gevolg daarvan kunnen staatlozen in België in zeer precaire en onzekere omstandigheden leven, en dit vaak gedurende vele jaren. Enkele rechtbanken – tot en met de Raad van State in 1998 en 2004 – hebben in een aantal dossiers geoordeeld dat hun toestand een vorm van onmenselijke en onterende behandeling is.

7. PREVENTIE EN BEPERKING VAN STAATLOOSHEID

Om staatloosheid te voorkomen, moeten de oorzaken ervan worden aangepakt zodat nieuwe gevallen worden vermeden. Dit kan via maatregelen om de lacunes in de nationaliteitswetgeving op te vullen, de systemen voor de inschrijving van geboorten te ondersteunen en de toegang tot documenten en de vaststelling of bevestiging van nationaliteit te verbeteren. Om het aantal gevallen van staatloosheid te beperken moeten ook oplossingen worden gevonden om staatlozen een nationaliteit te laten verwerven. In dit verband kan worden gedacht aan op maat uitgewerkte campagnes voor de beperking van staatloosheid, wetsherzieningen die staatlozen in staat stellen om een nationaliteit te verkrijgen of te herkrijgen, en individuele naturalisatie.

De meest efficiënte manier om staatloosheid te voorkomen, is een wetgeving uit te werken die het om te beginnen onmogelijk maakt dat er een toestand van staatloosheid ontstaat. Het Verdrag van 1961 is de enige wereldwijde tekst die duidelijke, gedetailleerde en concrete waarborgen bevat om een billijk en passend antwoord te bieden op de dreiging van staatloosheid.

Toetreding tot het Verdrag van 1961 verleent staten de nodige middelen om met nationaliteit gerelateerde geschillen te voorkomen en te beslechten, en om internationale steun te mobiliseren voor de preventie en beperking van staatloosheid. Indien meer staten tot het Verdrag van 1961 en zijn zusterverdrag, het Verdrag van 1954, zouden toetreden, zou dit volgens UNHCR ook bijdragen tot een verbetering van de internationale relaties en stabiliteit omdat op deze manier een systeem van gemeenschappelijke regels wordt geconsolideerd.

De beperking van staatloosheid door verwerving van nationaliteit moet het uiteindelijke doel blijven, terwijl de bescherming van staatlozen volgens het Verdrag van 1954 moet worden gezien als een voorlopige oplossing terwijl de onderliggende problematiek – d.w.z. het bezit van een nationaliteit – wordt aangepakt. Artikel 32 van het Verdrag van 1954 verplicht de staten die partij zijn bij het verdrag – waaronder België – om de assimilatie en naturalisatie van staatlozen die op hun grondgebied wonen, ‘zoveel mogelijk’ te vergemakkelijken.

Belgische nationaliteitswetgeving

De verkrijging, de toekenning, de afstand, het verlies en de vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit worden geregeld door artikels 8 en 9 van de Grondwet en door het Wetboek van de Belgische Nationaliteit dat in 1984 werd goedgekeurd. Sedertdien werd het wetboek al zesmaal herzien. Dit gebeurde voor het laatst in december 2006. Op het ogenblik dat dit rapport werd geschreven lagen er in het parlement nog meer amendementen voor.

De procedures voor het verwerven van de nationaliteit zijn in de loop der jaren geëvolueerd onder invloed van de opeenvolgende wetswijzigingen die de toegang tot de nationaliteit afwisselend verstrengden of versoepelden.

Het WBN maakt een onderscheid tussen twee manieren om het Belgisch staatsburgerschap te verwerven: door *‘toekenning’* (automatisch of niet-automatisch) of *‘verkrijging’* (niet-automatisch).

Wanneer aan specifieke criteria voldaan is – met als belangrijkste voorwaarde dat één van de ouders de Belgische nationaliteit heeft –, verwerven kinderen de Belgische nationaliteit door toekenning, wat hen volgens het WBN toegang verleent tot de nationaliteit krachtens de wet (verkrijging *ex lege*). Wie in België geboren wordt, kan soms ook de Belgische nationaliteit verkrijgen indien aan bepaalde andere voorwaarden voldaan is.

Volwassenen – d.w.z. mensen die ouder dan 18 zijn of die jonger zijn maar 'ontvoogd' werden – kunnen op verschillende manieren de Belgische nationaliteit verwerven: door verkrijging op basis van nationaliteitsverklaring, verkrijging op basis van nationaliteitskeuze of door naturalisatie. In tegenstelling tot kinderen, kunnen volwassenen de Belgische nationaliteit nooit automatisch verwerven. Zij moeten altijd een expliciete aanvraag indienen die de staat in bepaalde gevallen kan afwijzen.

Het aanvragen van de nationaliteit op basis van een nationaliteitsverklaring is een administratieve en in sommige gevallen gerechtelijke procedure waarmee de nationaliteit wordt verkregen als aan bepaalde voorwaarden – voornamelijk in verband met het verblijf – wordt voldaan. Volgens het huidige WBN is de procedure door nationaliteitskeuze gelijk, maar houden de gestelde voorwaarden verband met een huwelijk. Naturalisatie is een parlementaire procedure waarbij de commissie Naturalisatie op discretionaire basis beslist over het verlenen van de nationaliteit indien aan (minder strenge) verblijfsvoorwaarden voldaan is. Er kan geen beroep worden aangetekend tegen de negatieve beslissingen en de aanvrager heeft niet het recht om te weten welke redenen ten grondslag liggen aan de afwijzing of opschorting van zijn aanvraag.

Impact van de wijzigingen die de Belgische nationaliteitswetgeving sinds 1984 onderging

Het in 1984 goedgekeurde WBN – en in het bijzonder artikel 10 §1 – verleent kinderen die in België geboren worden de Belgische nationaliteit indien zij anders staatloos zouden zijn. In de tweede helft van de jaren 80 konden heel wat staatlozen en mensen van onbepaalde nationaliteit dankzij deze wet Belg worden (zie Tabel 7 van het volledige rapport). Deze nieuwe Belgische onderdanen waren in hoofdzaak staatlozen die in België geboren werden en jonger dan 18 waren voor de invoering van het WBN.

Als gevolg hiervan is de groep legaal in het land verblijvende staatlozen die in België geboren zijn kleiner geworden sinds de invoering van het WBN. Een analyse van de resterende staatlozen leert ons dat er twee groepen zijn die er niet in geslaagd zijn om de nationaliteit te verwerven. Een eerste groep bestaat uit mensen die in België geboren zijn en ouder dan 18 waren toen het WBN werd goedgekeurd. De tweede groep bestaat uit mensen die bij de invoering van het WBN weliswaar jonger dan 18 waren, maar die in 2006 nog steeds staatloos bleken te zijn. In deze laatste groep werden elf personen gevonden. Het is niet duidelijk waarom zij nog steeds staatloos zijn. Misschien zijn er administratieve problemen om artikel 10 van het WBN op een correcte manier met terugwerkende kracht toe te passen, of misschien werd de 'nieuwe nationaliteit' (Belg of vreemdeling) van sommigen onder hen niet correct ingeschreven.

Zo'n kwart van alle staatlozen die tussen 1991 en 2005 de Belgische nationaliteit verkregen deed een beroep op de naturalisatieprocedure op grond van artikel 19 van het WBN. Ongeveer 20% verkreeg de nationaliteit via nationaliteitskeuze op basis van een huwelijk (artikel 16) en 20% maakte gebruik van de procedure op basis van een nationaliteitsverklaring (Artikel 12bis). Staatloze kinderen behoorden tot de overige kleinere groepen die de Belgische nationaliteit aannamen (zie figuur 12 van het volledige rapport).

Zoals blijkt uit figuur 11 van het volledige rapport, verwierven procentueel gezien minder erkende staatlozen de Belgische nationaliteit dan mensen uit andere groepen zoals staatsburgers van derde landen of vluchtelingen. Waarom dit zo is, is niet helemaal duidelijk, maar het zou verband kunnen houden met het feit dat zij moeilijker aan de voorwaarden van het WBN kunnen voldoen, niet het minst door de lange tijd die de regularisatie van hun verblijf in beslag neemt.

Voorstellen om de Belgische nationaliteitswetgeving aan te passen

De Commissie voor de Justitie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft in juli 2012 een wetsvoorstel aangenomen teneinde het aantal procedures voor het verkrijgen van de Belgische nationaliteit te verminderen. De twee procedures die overblijven zijn enerzijds de naturalisatieprocedure die beschouwd moet worden als de uitzondering en anderzijds de nationaliteitsverklaring die de regel wordt. Enkele criteria die vroeger behoorden tot de procedure tot nationaliteitskeuze werden zo geïntegreerd in de procedure tot nationaliteitsverklaring. De mogelijkheid van nationaliteitskeuze komt te vervallen.

Het wetsvoorstel stelt de volgende voorwaarden aan wie de Belgische nationaliteit wenst te verkrijgen door nationaliteitsverklaring: termijn van wettelijk verblijf, kennis van één van de drie landstalen in België en economische en sociale integratie. Kandidaten moeten niet langer sinds zeven jaar hun hoofdverblijfplaats in België hebben, maar kunnen na een wettelijk verblijf van vijf of tien jaar een aanvraag indienen (10 jaar ingeval de kandidaat zijn economische integratie niet kan aantonen). Het voorstel voorziet ook uitzonderingen op deze criteria voor mensen met een handicap en gepensioneerden. Verder bevat de tekst een definitie die het begrip ‘wettelijk verblijf’ nauwkeuriger omschrijft.

Met betrekking tot de verkrijging van de Belgische nationaliteit door naturalisatie bevat het wetsvoorstel een aantal maatregelen om de naturalisatie van staatlozen te vereenvoudigen: zij zouden voortaan al na een wettelijk verblijf van twee jaar de nationaliteit kunnen aanvragen.

Daar staat tegenover dat het wetsvoorstel een einde wil stellen aan de regel van het huidige WBN waardoor vluchtelingen na twee jaar wettelijk verblijf de Belgische nationaliteit kunnen aanvragen en in aanmerking komen voor naturalisatie. Andere groepen van vreemdelingen kunnen dit pas na een wettelijk verblijf van drie jaar. Deze wijziging baart ons zorgen, niet het minst omdat sommige vluchtelingen ook staatloos kunnen zijn en hoogstwaarschijnlijk uitgesloten zullen blijven van de gunstige behandeling zolang hun staatloosheid niet erkend is.

In plaats daarvan zullen, alleen vreemdelingen met een wettelijk verblijf die blijk geven van uitzonderlijke verdiensten op wetenschappelijk, sportief of sociaal-cultureel vlak voortaan de Belgische nationaliteit nog kunnen aanvragen zonder een welbepaalde voorafgaande periode van wettelijk verblijf.

Het wetsvoorstel bepaalt verder dat personen die de Belgische nationaliteit wensen te verwerven een wettelijk verblijf van onbeperkte duur moeten hebben voor zij een verzoek kunnen indienen. Daarnaast kan alleen rekening worden gehouden met periodes van wettelijk verblijf van meer dan drie maanden en verblijf van onbeperkte duur wanneer de vereiste periode van wettelijk verblijf waaraan moet worden voldaan wordt berekend. Dit betekent, bijvoorbeeld, dat de periode tussen het indienen van de asielaanvraag en de toekenning van de vluchtelingenstatus niet meer in rekening zou worden gebracht, met als gevolg dat vluchtelingen, en mogelijk ook sommige staatlozen (aangezien vluchtelingen ook

staatloos kunnen zijn), een bijkomende vertraging zouden ondervinden bij het verkrijgen van de Belgische nationaliteit.

Afgezien van de bestaande gronden voor de vervallenverklaring van de nationaliteit die verband houden met fraude of ernstige tekortkomingen ten overstaan van de plichten als Belgisch burger, worden er twee nieuwe gronden toegevoegd om iemand de Belgische nationaliteit te ontnemen: wanneer de Belgische nationaliteit werd verkregen via een schijnhuwelijk en wanneer iemand werd veroordeeld voor bepaalde ernstige misdrijven. In deze gevallen voorziet het wetsvoorstel echter een bescherming tegen staatloosheid.

Met betrekking tot de verklaring van afstand van de Belgische nationaliteit, voorziet het wetsvoorstel in een bijkomende bescherming tegen staatloosheid in die zin dat in de gevallen waar de verkrijging of herkrijging van een vreemde nationaliteit niet onmiddellijk volgt op de verklaring van afstand van de Belgische nationaliteit, deze geen rechtsgevolgen zal hebben als en gedurende de periode dat de aanvrager staatloos is.

Er wordt opnieuw een registratierecht ingevoerd voor de procedures tot verkrijging van de Belgische nationaliteit.

Het parlement zal naar verwachting in de herfst van 2012 over het wetsvoorstel stemmen.

Toetreding tot het Verdrag van 1961

In het kader van de inspanningen om de staatloosheid te beperken verklaarde de Belgische regering zich eind 2011 bereid om toe te treden tot het Verdrag van 1961. Dit verheugt ons ten zeerste. Dit zal bijdragen tot de 'kwantumsprong' in de aanpak van de staatloosheid waarnaar de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties, António Guterres, verwees in zijn slotwoord tijdens het intergouvernementele overleg op ministerniveau dat in december 2011 in Genève plaatsvond ter gelegenheid van de verjaardag van de Verdragen van 1951 en 1961.

De in het rapport opgenomen evaluatie van de Belgische nationaliteitswetgeving en haar vermogen om staatloosheid te beperken en te voorkomen toont dat er belangrijke beschermingsmechanismen tegen staatloosheid bestaan en dat de wet over het algemeen aan de internationale standaarden lijkt te beantwoorden. Dit lijkt bovendien ook het geval te zijn voor het wetsvoorstel dat in juli 2012 door de Commissie voor de Justitie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd goedgekeurd.

Rekening houdend met de lopende herziening van het WBN en de toezegging van de regering om tot het Verdrag van 1961 toe te treden, zouden er toch nog bijkomende initiatieven kunnen worden genomen om een nog betere naleving te garanderen van de internationale standaarden om staatloosheid te voorkomen en te beperken.

Om het huidige WBN volledig in overeenstemming met het Verdrag van 1961 te brengen zouden voornamelijk aanpassingen of bijkomende wetsbepalingen nodigzijn in verband met aanvullende garanties in een aantal zeldzame situaties zoals bij verlies of vervallenverklaring van nationaliteit, geboorte aan boord van schepen of luchtvaartuigen (zowel stationair als in beweging), en voor vondelingen.

Europees Verdrag inzake Nationaliteit

België is, voor wat de regionale standaarden betreft, ook niet toegetreden tot het Europees Verdrag inzake Nationaliteit van 1997 (EVN) of het Verdrag inzake het Voorkomen van Staatloosheid met betrekking tot Statenopvolging van 2006. De meeste principes die het EVN van 1997 bevat zijn een afspiegeling van de beginselen die in het Verdrag van 1961 werden ingeschreven, en de Belgische wetgeving lijkt hier in grote lijnen mee overeen te stemmen, zowel inzake verkrijging van nationaliteit als met betrekking tot onvrijwillig verlies, afstand of herkrijging van nationaliteit.

Twee bepalingen van het WBN lijken echter moeilijk verenigbaar met het EVN, al moet gezegd dat een gedetailleerde analyse niet mogelijk was binnen het bestek van dit onderzoek. Het feit dat de commissie Naturalisatie de naturalisatiebeslissingen die in overeenstemming met artikel 21 van het WBN worden genomen, niet kan toetsen, lijkt strijdig met artikel 12 van het EVN. Dit laatste vereist namelijk het volgende: “Elke Staat die Partij is, zorgt ervoor dat besluiten inzake de verkrijging, het behoud, het verlies, de herverkrijging of een verklaring van zijn nationaliteit openstaan voor een administratieve of rechterlijke toetsing conform zijn nationale wetgeving.”

In artikel 23 van het WBN aangaande de vervallenverklaring van de nationaliteit – meer in het bijzonder na ernstige tekortkomingen aan de verplichtingen als Belgische burger – ontbreekt (net als in artikel 22 van het WBN dat het verlies van nationaliteit regelt) dat iemand slechts de nationaliteit kan worden ontnomen indien de betrokkene hierdoor niet staatloos zou worden. Dit zou strijdig zijn met artikel 7(3) van het EVN dat het verlies van nationaliteit waardoor iemand staatloos zou worden slechts toestaat wanneer de nationaliteit door middel van fraude was verkregen. Indien België het EVN zou bekrachtigen, zou het echter een voorbehoud kunnen formuleren bij deze artikels en het probleem later aanpakken.

Op het ogenblik dat het rapport werd geschreven, werd overwogen om via het wetsvoorstel in het WBN een bijkomende bescherming tegen staatloosheid bij vervallenverklaring van nationaliteit in te schrijven. Als het wetsvoorstel uiteindelijk in deze vorm wordt goedgekeurd, dient te worden begrepen dat deze bescherming ook zal gelden bij vervallenverklaring van nationaliteit als gevolg van ernstige tekortkomingen aan de verplichtingen als Belgisch burger.

8. AANBEVELINGEN

Hieronder volgt een overzicht van de aanbevelingen van UNHCR voor verscheidene relevante overheidsorganen en/of parlementsleden, gevolgd door de volledige aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn bedoeld als respons op de punten van zorg die tijdens het onderzoek naar voren kwamen, en houden verband met vier domeinen.

Sammenvatting van de aanbevelingen

Inschrijving van staatlozen (Aanbevelingen 1–5 hieronder)

- Richtlijnen verstrekken aangaande **gestandaardiseerde inschrijvingspraktijken** in alle steden en gemeenten, en de ambtenaren van de burgerlijke stand opleiden.

- **Jaarlijkse statistieken** verstrekken van de individuele verzoeken tot erkenning als staatloze en het resultaat hiervan, evenals van de regularisatieaanvragen die door erkende staatlozen en kandidaat-staatlozen worden ingediend en het resultaat hiervan.

Vaststelling van staatloosheid (Aanbevelingen 6–15)

- Zorgen voor een eerlijke en efficiënte vaststelling van staatloosheid in overeenstemming met het Verdrag van 1954, geïnterpreteerd volgens de UNHCR-richtlijnen, door middel van:
  - een **toegankelijke, gecentraliseerde, onafhankelijke overheidsdienst**;
  - **procedurele waarborgen**: een gedeelde bewijslast, een bewijsmaatstaf die 'een redelijke mate van waarschijnlijkheid' hanteert, en een redelijke termijn waarbinnen de beslissing moet worden genomen; en
  - **opleiding** van ambtenaren en beoefenaars van juridische beroepen die bij de vaststelling betrokken zijn.

Status van erkende staatlozen en kandidaat-staatlozen (Aanbevelingen 16–20)

- Een **verblijfsvergunning** uitreiken aan erkende staatlozen, tenzij staatlozen verblijfsrecht genieten in een ander land en in staat zijn om daarnaar terug te keren en er te leven zonder enige aantasting van hun mensenrechten;

- Erkende staatlozen met een verblijfsvergunning van beperkte duur vrijstellen van de verplichting om een **werkvergunning** te verkrijgen Een **reisdocument** uitreiken aan erkende staatlozen die legaal in België verblijven;

- Een **tijdelijke verblijfsvergunning** verlenen aan kandidaat-staatlozen tijdens de vaststellingsprocedure en hen een behandeling van hetzelfde niveau als asielzoekers garanderen;

- **Verder onderzoek** doen naar het respect voor de mensenrechten van staatlozen en van 'niet-verwijderbaren' die staatloos zouden kunnen zijn.

Preventie en beperking van staatloosheid (aanbevelingen 21–34)

- Toetreden tot het **Verdrag van 1961** tot Beperking der Staatloosheid;
- Ervoor zorgen dat de herziening van het WBN in overeenstemming is met de Verdragen van 1954 en 1961 door:
  - **de naturalisatie** van staatlozen volgens het Verdrag van 1954 te vergemakkelijken;
  - de categorie van **'vondelingen'** niet te beperken tot pasgeborenen;
  - ervoor te zorgen dat de bestaande **bescherming tegen staatloosheid** bij geboorte ook geldt voor kinderen die worden geboren in luchtvaartuigen en op schepen die in België ingeschreven zijn en onder Belgische vlag varen terwijl ze stilstaan of in transit zijn;
  - zorgen voor allesomvattende beschermingen tegen het **verlies van nationaliteit** door kinderen indien hun afstamming niet langer vaststaat; en in geval van **vervallenverklaring** van nationaliteit op basis van 'ernstige tekortkomingen ten overstaan van de plichten als Belgische burger';
- Een onderzoek voeren naar en, indien nodig, een oplossing vinden voor de situatie van de 11 personen die jonger dan 18 waren toen het WBN in 1984 werd goedgekeurd en die in 2006 nog steeds staatloos leken te zijn;
- De praktijken inzake de identificatie en **inschrijving van kinderen als staatloze** opnieuw onderzoeken en ervoor zorgen dat de richtlijnen, gericht aan zij die verantwoordelijk zijn voor de inschrijving, erkennen dat staatloze ouders niet in de mogelijkheid zijn om alle nodige stappen te ondernemen bij de diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging van hun land van herkomst teneinde hun kind een nationaliteit te geven.
- **Ouders informeren** over de procedure die zij moeten volgen om hun kinderen een nationaliteit te laten verkrijgen, over hun verantwoordelijkheid en – waar dit van toepassing is – over de redenen waarom hun kinderen de Belgische nationaliteit niet kunnen verkrijgen;
- Een **aanspreekpunt** op het **Ministerie van Justitie** creëren waar individuen en professionals terechtkunnen met vragen over nationaliteit;
- Toetreden tot het **Europees Verdrag inzake Nationaliteit** en ervoor zorgen dat het WBN in overeenstemming is met dit Verdrag, met name voor wat betreft het bestaan van een administratieve of rechtelijke toetsing van naturalisatiebeslissingen.

Deze aanbevelingen worden hieronder nader toegelicht en zijn ook terug te vinden op het einde van de verschillende hoofdstukken van het volledige rapport die hieraan gewijd zijn (hoofdstukken 3, 5, 6 en 7).

Volledige aanbevelingen

De inschrijving van staatlozen

Uitgaande van de uiteenlopende problemen die zich stellen bij het correct in kaart brengen van de staatlozen in België en gelet op de tekortkomingen die bij hun inschrijving werden vastgesteld en die in hoofdstuk 3 van het volledige rapport aan bod komen, formuleert UNHCR de volgende aanbevelingen. Het is de bedoeling om na te gaan welke statistische instrumenten en gegevens zouden kunnen worden ontwikkeld en beschikbaar gesteld om betere praktijken aan te moedigen en een accurater beeld van de groep van staatlozen in België te krijgen.

1

De manier waarop de inschrijvingen plaatsvinden verschilt van gemeente tot gemeente. Deze situatie vraagt om een uniformisering van de praktijken ter zake, vooral voor wat betreft de inschrijving van personen in het Rijksregister in categorieën als 'staatloos' en 'onbepaald'. Om een consistente benadering te waarborgen, het risico op foutieve inschrijvingen van de nationaliteit te voorkomen en op die manier bij te dragen aan de bescherming van staatlozen en de preventie en beperking van staatloosheid, worden de volgende aanbevelingen gedaan aan het **Ministerie van Binnenlandse Zaken**:

a) De voornaamste problemen identificeren waarmee de verschillende steden en gemeenten af te rekenen hebben bij de inschrijving van personen als 'staatlozen' of 'van onbepaalde nationaliteit'; tegelijk zou onderzocht moeten worden welke problemen er opduiken bij de inschrijving van de nationaliteit van kinderen;

b) Officiële richtlijnen uitvaardigen voor steden en gemeenten aangaande de inschrijving van staatlozen en mensen van onbepaalde nationaliteit; deze richtlijnen moeten in overeenstemming zijn met de *Guidelines on Statelessness No. 1: The Definition of a "Stateless Person"* van UNHCR (februari 2012) en moeten de naleving van de internationale standaarden inzake de preventie en beperking van staatloosheid garanderen; en

c) De categorieën opnieuw bekijken die het Rijksregister momenteel voor staatlozen gebruikt, en daarbij bijzondere aandacht besteden aan de categorie 'onbepaald'; het probleem oplossen dat bepaalde gebruikte categorieën niet overeenkomen met de nationaliteit (of het gebrek aan nationaliteit) van de ingeschrevene, zoals bijvoorbeeld Palestina, Syrië, Libanon of Bhutan; en in het bijzonder overwegen om enkele categorieën te schrappen die verwijzen naar nationaliteiten die niet langer bestaan (zoals die van de Sovjet-Unie), en de statistische gegevens opnieuw verdelen over andere categorieën die beter van toepassing zijn.

2

Er wordt ook aanbevolen om de ambtenaren van de burgerlijke stand in **steden en gemeenten** een opleiding te geven, teneinde ervoor te zorgen dat de richtlijnen aangaande de inschrijving van staatlozen en mensen van onbepaalde nationaliteit efficiënt worden toegepast.

3

Verder wordt ook aanbevolen dat het **Ministerie van Binnenlandse Zaken** en het **Ministerie van Justitie** mechanismen invoeren om ervoor te zorgen dat de inschrijving van mensen in het Rijksregister, automatisch wordt aangepast tot 'staatloos' wanneer de verantwoordelijke instantie een definitieve beslissing heeft genomen en de betrokken persoon als staatloze heeft erkend; en om ervoor te zorgen dat staatlozen die niet in het Rijksregister ingeschreven staan en die bij hun regularisatie door de Dienst Vreemdelingenzaken moeten worden ingeschreven, naar behoren als 'staatloos' worden ingeschreven.

4

Er zijn vele verschillende rechtbanken en gerechtshoven die staatloosheid kunnen vaststellen. Het ontbreekt aan een algemeen overzicht van de procedure tot vaststelling van staatloosheid op het juridische niveau. Totdat er een specifieke procedure zal zijn uitgewerkt, is het daarom raadzaam dat het **Ministerie van Justitie** aan elk rechtscollege dat bij de vaststelling van staatloosheid betrokken is, vraagt om jaarlijkse statistieken beschikbaar te stellen van: (uitgesplitst volgens herkomst/geboorteland, leeftijd en geslacht)

a) het aantal nieuwe kandidaat-staatlozen;

b) het resultaat van de beslissingen, inclusief de duur van de procedure uitgedrukt in maanden; en

c) het aantal verzoeken tot erkenning als staatloze dat hangende is.

5

Het is niet bekend hoeveel staatlozen zonder geldige verblijfsvergunning door een rechtbank of gerechtshof als staatloze werden erkend, ook al starten vele erkende staatlozen een regularisatieprocedure, meestal op basis van artikel 9bis of artikel 9ter van de Vreemdelingenwet van 1980. Om zicht te krijgen op hoeveel erkende staatlozen en kandidaat-staatlozen ook een regularisatieaanvraag indienen, wordt aan de **Dienst Vreemdelingenzaken** aanbevolen om jaarlijks de volgende cijfers te publiceren:

a) aantal hangende regularisatieaanvragen ingediend door erkende staatlozen en kandidaat-staatlozen, uitgesplitst volgens herkomst/geboorteland, leeftijd en geslacht;

b) aantal regularisatieaanvragen ingediend door erkende staatlozen en kandidaat-staatlozen; en

c) aantal regularisatiebeslissingen dat positief en negatief is, en het aantal dossiers dat wordt afgesloten als 'zonder voorwerp'.

De vaststelling van staatloosheid

In het licht van de huidige procedure om staatloosheid vast te stellen en de belofte die de regering in december 2011 deed om een speciale procedure in te stellen voor de vaststelling van staatloosheid, en zoals wordt uitgelegd in hoofdstuk 5 van het volledige rapport, formuleert UNHCR de volgende aanbevelingen om de bestaande praktijken te ondersteunen en een eerlijke en efficiënte vaststelling van staatloosheid in België te garanderen, zowel volgens de bestaande regelgeving als in de toekomst.

6

Er wordt aanbevolen om een toegankelijke, speciaal hiervoor bestemde, eerlijke en efficiënte procedure voor de vaststelling van staatloosheid te creëren die in overeenstemming is met het Verdrag van 1954 volgens de interpretatie van de richtlijnen van UNHCR. Een specifieke procedure kan staatlozen beter identificeren, zodat de beschermingsmaatregelen beter op hun situatie kunnen worden afgestemd. Bovendien zal dit de statistische kennis omtrent de omvang van de problematiek ten goede komen en zal België op die manier beter in staat zijn om zijn verplichtingen op grond van het Verdrag van 1954 na te komen.

7

Er wordt aanbevolen om één gecentraliseerde, onafhankelijke overheidsdienst aan te stellen die staatloosheid vaststelt, althans in eerste aanleg. Dit zou bijdragen tot het waarborgen van de transparantie, de ontwikkeling van gespecialiseerde kennis en een grotere eenvormigheid in de besluitvorming. Een dergelijke dienst moet over de nodige expertise op het vlak van staatloosheid en nationaliteitskwesties beschikken, evenals over de vereiste financiële middelen en het nodige personeel.

8

Er wordt aanbevolen om staatloosheid te laten vaststellen in overeenstemming met de *Guidelines on Statelessness No. 1: The Definition of a Stateless Person* van UNHCR (februari 2012). Er moet bijzondere aandacht worden besteed aan de eerbiediging van het factische karakter van de definitie van staatloosheid (conform een arrest van het Belgische Hof van Cassatie van juni 2008) en de juiste toepassing van de uitsluitingsgronden van artikel 1(2) van het Verdrag van 1954 (conform een arrest van het Belgische Hof van Cassatie van januari 2009).

9

Er wordt aanbevolen om bij de uitwerking en de toepassing van een dergelijke procedure ook rekening te houden met de Guidelines on Statelessness No. 2: Procedures for Determining whether an Individual is a Stateless Person van UNHCR (april 2012), evenals met de ervaring van andere landen waar procedures voor de vaststelling van staatloosheid bestaan, en de gesprekken en conclusies van de rondetafel van experts van UNHCR in 2010–2011.

Op de volgende pagina's volgt een overzicht van de essentiële elementen die in de nieuwe procedure zouden moeten worden opgenomen. In afwachting van de implementatie van een nieuwe procedure zou een aantal van deze elementen ook al in de bestaande procedure moeten worden opgenomen.

10

De procedure voor de vaststelling van staatloosheid zou gebaseerd moeten zijn op samenwerking, zodat de inspanningen om iemands nationaliteit te bepalen efficiënter kunnen worden verdeeld over de kandidaat-staatloze en de betrokken Belgische overheidsdiensten. Er moet ook terdege rekening worden gehouden met het feit dat de kandidaat-staatloze in een vroege fase toegang moet kunnen hebben tot zijn dossier. Dit zou kunnen helpen bij het zoeken naar een oplossing voor de betrokken persoon, inclusief de mogelijkheid om terug te keren naar het land van zijn nationaliteit ingeval kan worden bevestigd dat hij een nationaliteit bezit, en om gebruik te maken van de bescherming van een andere staat.

11

De procedure voor de vaststelling van staatloosheid zou **procedurele waarborgen** moeten bevatten, waaronder de toegang tot gratis juridisch advies en het recht op een effectief rechtsmiddel wanneer een verzoek wordt afgewezen. Andere belangrijke procedurele elementen zijn onder meer:

a) In verband met de **bewijsmaatstaf** vraagt het Verdrag van 1954 om een negatie te bewijzen, namelijk dat een individu door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd. De procedure zou daarom een bewijsgebaseerde benadering moeten volgen die rekening houdt met de problemen die inherent zijn aan het vaststellen van iemands staatloosheid. Er dient slechts te worden onderzocht of de kandidaat-staatloze de nationaliteit bezit van de landen waarmee hij een relevante band heeft (in het bijzonder door geboorte op het grondgebied, afstamming, huwelijk of gewoonlijke verblijfplaats). De aangewezen bewijsmaatstaf die moet worden gehanteerd is die van de 'redelijke mate van waarschijnlijkheid' dat de betrokkene door geen enkele staat als onderdaan wordt beschouwd. Er mag geen onnodig strenge maatstaf worden opgelegd voor de procedure. Dit zou het doel van het Verdrag van 1954 namelijk in de weg kunnen staan, aangezien het staatlozen zou kunnen verhinderen om te worden erkend.

b) Alle betrokken partijen zouden de **bewijslast** moeten delen en samenwerken om het bewijs te leveren van de mogelijke staatloosheid van de kandidaat-staatloze. De individuele betrokkenen zijn weliswaar verplicht om mee te werken aan het bewijzen van de relevante feiten, maar daarbij stuiten zij vaak op problemen. Zo kunnen zij niet altijd toegang krijgen tot de bewijzen en documenten die ze nodig hebben om hun gebrek aan nationaliteit aan te tonen. Zij mogen dus niet als enige verantwoordelijk worden gesteld voor het bewijzen van de relevante feiten. Het delen van de bewijslast houdt ook een erkenning in van de rol van de Belgische overheidsdienst die de beslissing neemt. Deze moet de kandidaat-staatloze helpen bij het zoeken naar elementen die zijn of haar mogelijke staatloosheid kunnen aantonen, met name door de relevante diensten van de ambassades van andere staten om inlichtingen te vragen, indien dit aangewezen en relevant zou zijn. (Zie in dit verband ook Aanbeveling nr. 32.)

12

Informatie en degelijk **advies** in verband met de procedure voor de vaststelling van staatloosheid zou moeten worden aangeboden, met name aan potentiële staatlozen die asiel en/of een regularisatie van hun immigratiestatus aanvragen. Meer in het bijzonder moeten mensen die mogelijk in aanmerking komen voor staatloosheid, wanneer dit relevant is, onmiddellijk worden doorverwezen naar de overheid die bevoegd is voor het vaststellen van staatloosheid en moeten er doorverwijzingsmechanismen worden ontwikkeld.

13

Verzoeken tot erkenning als staatloze zouden **binnen een redelijke termijn** moeten worden behandeld, waarbij vooral niet mag worden vergeten in welke kwetsbare en precaire toestand de kandidaat-staatlozen zich vaak bevinden. Wanneer het ondanks de medewerking van de betrokkene niet mogelijk is om binnen een redelijke termijn vast te stellen dat iemand die ingeschreven is als zijnde 'van onbepaalde nationaliteit' wel degelijk een nationaliteit heeft, is het aangewezen om de staatloosheid vast te stellen. De betrokken overheden moeten over de nodige middelen beschikken om binnen een dergelijke termijn beslissingen te kunnen uitvaardigen.

14

Om een goede identificatie te waarborgen, wordt aanbevolen om de ambtenaren die bij de relevante overheden (CGVS en leden van de rechterlijke macht) belast zijn met de vaststelling van staatloosheid, een opleiding te geven over het nationaliteitsrecht en de gangbare praktijken in de voornaamste landen van herkomst van de kandidaat-staatlozen, evenals een opleiding over de internationale standaarden op dit vlak. Ook wordt aanbevolen om juridische vertegenwoordigers een opleiding aan te bieden in staatloosheidskwesties, de behandeling van staatlozen in het Belgisch recht en de internationale standaarden op dit vlak.

15

In afwachting van de voltooiing en implementatie van een nieuwe procedure voor de vaststelling van staatloosheid wordt aanbevolen om een netwerk rond staatloosheid op te zetten voor magistraten, met het doel bij te dragen tot een coherente rechtspraak op nationaal niveau. Er zou kunnen worden overwogen om in elk gerechtelijk arrondissement één centraal aanspreekpunt op te richten, dat door de magistraten wordt gekozen.

De status van erkende staatlozen en kandidaat-staatlozen

Gelet op het federale regeerakkoord van december 2011 dat in principe de toekenning van een (tijdelijke) verblijfsvergunning aan erkende staatlozen voorziet – zoals nader wordt toegelicht in hoofdstuk 6 van het volledige rapport –, formuleert UNHCR de volgende aanbevelingen die België in staat moeten stellen om zijn internationale verplichtingen tegenover staatlozen na te komen.

16

De erkenning van staatloosheid zou in het algemeen moeten leiden tot de uitreiking van een verblijfsvergunning. Het verlenen van een verblijfsvergunning aan erkende staatlozen zou in overeenstemming zijn met de arresten van het Grondwettelijk Hof van 2009 en 2012 en de toezeggingen in de Belgische federale regeerakkoorden van 2008 en 2011. Bovendien zou het erkende staatlozen in België in staat stellen om de rechten uit te oefenen die hen volgens het Verdrag van 1954 toekomen. Dit zou ook de latere beslissing van de Dienst Vreemdelingenzaken over het verblijf vereenvoudigen en helpen om de lange wachttijden in te korten die een bijkomende regularisatieprocedure met zich meebrengt. De verblijfsvergunning kan worden verleend voor minstens een jaar, waarna ze jaarlijks hernieuwbaar is. In sommige gevallen kan het echter niet nodigzijn om een verblijfsvergunning uit te reiken, bijvoorbeeld wanneer een staatloze een verblijfsrecht geniet in een ander land waarnaar hij kan terugkeren en waar hij zonder enige aantasting van zijn/haar mensenrechten kan leven.

17

Kandidaat-staatlozen zouden zolang de procedure voor de vaststelling van de staatloosheid loopt, een tijdelijke verblijfsvergunning moeten ontvangen en een behandeling van hetzelfde niveau krijgen als asielzoekers.

18

Aan erkende staatlozen met een verblijfsvergunning voor beperkte duur zou het recht moeten worden verleend om te werken door hen vrij te stellen van de verplichting om een werkvergunning te hebben. (Erkende staatlozen met een verblijfsvergunning voor onbepaalde duur hebben een dergelijke vergunning niet nodig.)

19

Er zouden reisdocumenten moeten worden uitgereikt aan alle staatlozen die legaal op het Belgisch grondgebied verblijven, ongeacht de duur van hun verblijfsvergunning. Dit zou voorkomen dat erkende staatlozen die legaal in het land verblijven maar een verblijfsvergunning voor beperkte duur hebben, problemen ondervinden wanneer ze reisdocumenten aanvragen zoals nu het geval is. Op die manier zou België tegemoetkomen aan zijn verplichtingen op basis van artikel 28 van het Verdrag van 1954.

20

Er dient verder onderzoek te gebeuren naar het respect voor de mensenrechten van staatlozen, en meer in het bijzonder hun recht op overheidssteun en de praktijken op het vlak van detentie. Dit moet ook verder worden onderzocht voor wat de zogenaamde 'niet-verwijderbare' vreemdelingen betreft, die staatloos kunnen zijn.

De preventie en beperking van staatloosheid

Gelet op de Belgische toezegging om toe te treden tot het Verdrag van 1961 en teneinde België in staat te stellen om zijn verplichtingen na te komen ten overstaan van de internationale standaarden op het vlak van de preventie en beperking van staatloosheid – inclusief in het kader van de aan de gang zijnde herziening van de nationaliteitswetgeving zoals in hoofdstuk 7 van het volledige rapport wordt uiteengezet –, formuleert UNHCR de volgende aanbevelingen:

Toetreding tot het Verdrag van 1961 en herziening van het WBN

21

België zou zijn belofte om toe te treden tot het Verdrag van 1961 tot Beperking der Staatloosheid nu na moeten komen. België zou dan de tiende staat worden die het Verdrag in de voorbije twee jaar (2010–2012) ondertekent, waarmee tegen begin oktober 2012het totaal aantal partijen bij het Verdrag van 1961 op 48 staat.

22

België zou ervoor moeten zorgen dat bij de huidige herziening van het WBN rekening wordt gehouden met de bijzondere situatie van staatlozen en uiteraard ook van vluchtelingen en begunstigden van subsidiaire bescherming – niet het minst omdat ook zij staatloos kunnen zijn –, en erop toezien dat deze herziening in overeenstemming is met de beginselen die in de Verdragen van 1954 en 1961 vastgelegd zijn (met name op het vlak van de vergemakkelijkte toegang tot de Belgische nationaliteit).

Bescherming tegen staatloosheid bij de geboorte

23

De wetgever wordt aangeraden om artikel 10 §3 van het WBN aan te passen zodat de categorie van de 'vondelingen' niet beperkt blijft tot pasgeborenen.

24

Met betrekking tot geboorten op luchtvaartuigen en schepen wordt de wetgever aanbevolen om de woorden 'tijdens een vlucht' te schrappen uit de betreffende wetgeving en een specifieke bepaling toe te voegen aan het WBN aangaande luchtvaartuigen en schepen die in België ingeschreven zijn en onder Belgische vlag varen in overeenstemming met artikel 3 van het Verdrag van 1961.

25

Het dossier van de 11 personen die bij de invoering van het WBN in 1984 nog geen 18 waren maar in 2006 nog steeds staatloos leken te zijn, zou moeten worden onderzocht om uit te maken waarom dit zo is en hoe een duurzame oplossing voor deze mensen kan worden gevonden met betrekking tot hun nationaliteit, voor het geval dit nog steeds een probleem zou zijn.

Bescherming in geval van verlies en vervallenverklaring van nationaliteit

26

De wetgever wordt aangeraden om in het WBN een bescherming tegen staatloosheid op te nemen in het geval van verlies van nationaliteit bij kinderen van wie de afstamming niet langer vaststaat. Artikel 8 §4 van het WBN zou als volgt kunnen worden aangepast:

> *"Indien de afstamming van een persoon niet langer vaststaat terwijl deze de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt, behoudt hij of zij toch de Belgische nationaliteit indien het verlies van deze Belgische nationaliteit tot staatloosheid zou leiden."*

27

De wetgever wordt aangeraden om in het WBN een bescherming tegen staatloosheid op te nemen in het geval van vervallenverklaring van de nationaliteit op basis van 'ernstige tekortkomingen ten overstaan van de plichten als Belgische burger'. Naar wij hebben begrepen, is deze aanpassing in het huidige wetsvoorstel voorzien.

Vergemakkelijkte toegang tot nationaliteit voor staatlozen

28

Conform artikel 32 van het Verdrag van 1954 acht UNHCR het raadzaam dat België, aangezien staatlozen van geen enkele staat de nationaliteit bezitten, vasthoudt aan de vergemakkelijkte toegang tot de Belgische nationaliteit voor staatlozen (door middel van naturalisatie) in vergelijking met andere vreemdelingen, zoals het huidige wetsvoorstel voorziet.

29

UNHCR acht het raadzaam om de periode van wettelijk verblijf tussen het indienen van een asielaanvraag en het verkrijgen van de vluchtelingenstatus in acht te nemen bij de berekening van de periode van wettelijk verblijf die vereist is voordat de nationaliteitsverklaring of regularisatie aangevraagd kan worden. Dit is aangewezen aangezien vluchtelingen ook staatloos kunnen zijn.

Inschrijving van kinderen als 'staatloos'

30

Behalve deze wetswijzigingen zou België de praktijken opnieuw moeten bekijken die worden gehanteerd bij de identificatie en inschrijving van kinderen als 'staatloos', daarbij rekening houdend met de *Guidelines on Statelessness No. 1: The Definition of a Stateless Person* van UNHCR (februari 2012) en de richtlijnen die UNHCR weldra publiceert aangaande de interpretatie van artikels 1 tot 4 van het Verdrag van 1961. Dit zal bijdragen tot het identificeren van eventuele administratieve problemen die zich voordoen bij de correcte implementatie van artikel 10 van het WBN, en helpen om na te gaan of de 'nieuwe nationaliteit' (Belgische of buitenlandse) van bepaalde kinderen wel correct werd ingeschreven.

31

De richtlijnen voor ambtenaren van de burgerlijke stand die aangeven dat kinderen die op Belgisch grondgebied geboren zijn, de Belgische nationaliteit krijgen indien ze anders staatloos zouden zijn, tenzij ze de nationaliteit van één van hun ouders kunnen krijgen omdat de ouders administratieve stappen ondernomen hebben bij de diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging van hun land van herkomst (zoals vermeld in artikel 10 van het WBN), zouden ook duidelijk moeten vermelden dat kinderen van erkende staatlozen niet onder deze laatste uitzondering vallen. Hun ouders worden per definitie door geen enkel land als onderdanen beschouwd en kunnen zich dus tot geen enkele buitenlandse autoriteit in België richten om hun kinderen in te schrijven met het oog op het verkrijgen van de nationaliteit van dat land.

De nationaliteit van kinderen vaststellen

32

Aangezien een aantal in België geboren kinderen staatloos is omdat hun ouders niet altijd goed waren geïnformeerd over de procedure die ze moesten volgen om hun kinderen een nationaliteit te laten verwerven of over hun verantwoordelijkheid om dergelijke procedures te starten, wordt aanbevolen om de ouders van deze kinderen naar behoren te informeren over de redenen waarom hun kinderen de Belgische nationaliteit niet kunnen krijgen. Bovendien zouden zij een antwoord moeten kunnen krijgen op alle vragen die zij hebben in verband met wat zij moeten doen opdat hun kinderen in de toekomst een andere nationaliteit zouden kunnen krijgen. Deze informatieopdracht kan, naargelang van de situatie, geheel of gedeeltelijk aan de ambtenaren van de burgerlijke stand worden toevertrouwd. Bovendien wordt aanbevolen om een centraal aanspreekpunt op te richten op het **Ministerie van Justitie**, waar individuen en professionals terechtkunnen met vragen over nationaliteit.

33

Gelet op de problemen die sommige ouders ondervinden om van hun consulaire dienst een schriftelijk bewijs te ontvangen van het feit dat hun kinderen niet als onderdanen van dat land worden beschouwd, zou België ervoor moeten zorgen dat de bewijslast wordt gedeeld tussen de staat en de indiener van het verzoek. In die context moeten overheidsdiensten individuele betrokkenen helpen om contact op te nemen met ambassades en met hen samenwerken om te waarborgen dat zij een antwoord ontvangen. Per slot van rekening kan het delen van de bewijslast in deze context ervoor zorgen dat er een definitievere oplossing wordt gevonden voor de een kind (zie in dit verband ook Aanbeveling nr. 11(b)). In sommige gevallen kan het echter niet aangewezen zijn om contact op te nemen met een ambassade en blijft een reactie bijgevolg uit.

Toetreding tot het Europees Verdrag inzake Nationaliteit

34

België wordt aanbevolen toe te treden tot het Europees Verdrag inzake Nationaliteit van 1997. Aangezien naturalisatiebeslissingen in België volgens het huidige WBN niet onderworpen zijn aan enige administratieve of gerechtelijke toetsing (wat in strijd is met artikel 12 van het EVN), zou België kunnen toetreden tot het Verdrag met een voorbehoud omtrent dit artikel. Dit probleem zou later kunnen worden opgelost, waarna het voorbehoud kan worden opgeheven ‘geheel of gedeeltelijk, zodra de omstandigheden het toelaten’, in overeenstemming met Artikel 29(3) van het EVN. Een dergelijke benadering zou het Belgische engagement om staatloosheid te voorkomen en te beperken versterken en zou van België een positief voorbeeld maken voor andere staten. Daarbij mag echter niet worden vergeten dat naturalisatie volgens het wetsvoorstel dat de Commissie voor de Justitie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers in juli 2012 goedkeurde, een uitzonderlijke procedure wordt. In de toekomst zullen dus minder mensen door het ontbreken van een administratieve of gerechtelijke toetsingsmogelijkheid worden getroffen.

FULL REPORT: CONTENTS

1. INTRODUCTION 1

1.1 The structure of the report.....2
1.2 Definitions and scope.....2
1.3 Methodology.....4

2. STATELESSNESS ACROSS THE GLOBE AND UNHCR'S ENGAGEMENT.....9

2.1 Introduction 9
2.2 Causes of statelessness.....9
2.3 Consequences of statelessness.....13
2.4 UNHCR's engagement with statelessness 13

3. A DEMOGRAPHY OF STATELESSNESS IN BELGIUM 17

3.1 Introduction 17
3.2 The challenges of mapping the stateless population in Belgium.....17
3.3 The evolution of statelessness in Belgium 18
3.4 The evolution of the demographic profile of stateless persons in Belgium.....28
3.5 The origins of stateless persons in Belgium.....31
3.6 The geographical distribution of stateless persons on Belgian territory 34
3.7 Conclusions and recommendations.....35

4. THE FACE OF STATELESSNESS 39

4.1 Introduction 39
4.2 Conclusions.....46

5. THE DETERMINATION OF STATELESSNESS 47

5.1 Introduction 47

5.2 Belgium and the 1954 Convention 47

5.3 A statelessness determination procedure integral to the implementation of the 1954 Convention 48

5.4 The current statelessness determination procedure 48

5.5 Establishing a formal statelessness determination procedure: debate on the competent authority and the 2011 governmental agreement 60

5.6 Conclusions and recommendations 61

6. THE STATUS OF PERSONS RECOGNIZED AS STATELESS AND OF THOSE SEEKING RECOGNITION 65

6.1 Introduction 65

6.2 Relevant provisions of international law 65

6.3 The status of recognized stateless persons 68

6.4 The status of applicants seeking recognition as stateless 84

6.5 Conclusions and recommendations 87

7. THE PREVENTION AND REDUCTION OF STATELESSNESS 91

7.1 Introduction 91

7.2 The international and regional legal framework 91

7.3 The national legal framework and the Belgian Nationality Code 95

7.4 Statistical data from the National Register on conferral of Belgian nationality 101

7.5 Compatibility between Belgian legislation and international standards 106

7.6 Conclusions and recommendations 119

8. CONCLUDING REMARKS 125

APPENDICES 127

Appendix I: Meetings with stakeholders 127

Appendix II: Participants 129

Appendix III: Bibliography 130

Appendix IV: Cases 134

Statelessness



United Nations High Commissioner for Refugees
Brussels, October 2012

This report investigates the situation of stateless people in Belgium and seeks to give the phenomenon of statelessness a human face. UNHCR, in collaboration with the Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism and the Catholic University of Louvain, has reviewed statistical information, Belgian law, jurisprudence and administrative practice and interviewed stakeholders, stateless persons and others. The report also makes recommendations on the registration of the stateless population, the determination of statelessness, the status of those recognized as stateless and those seeking recognition, and the prevention and reduction of statelessness.

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
Bruxelles, octobre 2012

Ce rapport étudie la situation des apatrides en Belgique et cherche à donner un visage humain au phénomène de l'apatridie. A cette fin, le HCR a, en collaboration avec le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et l'Université catholique de Louvain, analysé les données statistiques, la législation, la jurisprudence et la pratique administrative. Des entretiens ont également été effectués notamment avec des apatrides et des parties prenantes. Le rapport formule des recommandations sur l'enregistrement de la population apatride, la détermination de l'apatridie, le statut des personnes reconnues comme apatrides et de celles qui en sollicitent la reconnaissance et la prévention et la réduction de l'apatridie.

Hoog Commissariaat der Verenigde Naties voor Vluchtelingen
Brussel, oktober 2012

Dit rapport onderzoekt de situatie van staatlozen in België en geeft een menselijk gezicht aan het fenomeen staatloosheid. UNHCR bestudeerde, in samenwerking met het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding en de l'Université catholique de Louvain , statistieken, de wetgeving, de rechtspraak en de administratieve praktijk en interviewde belanghebbenden, staatlozen en anderen. Het rapport bevat tevens aanbevelingen inzake de registratie van staatlozen, het bepalen van staatloosheid, de status van zij die erkend zijn als staatlozen, zij die die erkenning zoeken en de preventie en beperking van staatloosheid.

www.unhcr.be

www.unhcr.org

UNHCR
The UN
Refugee Agency

Dem

CENTRE FOR
EQUAL
OPPORTUNITIES
AND OPPOSITION
TO RACISM