DOC 54 **3496/001**

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

29 januari 2019

WETSVOORSTEL

tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, teneinde de toekenning van de humanitaire visa transparant te maken

(ingediend door de heer Georges Dallemagne)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

29 janvier 2019

PROPOSITION DE LOI

modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, visant à instaurer la transparence dans l'attribution des visas humanitaires

(déposée par M. Georges Dallemagne)

SAMENVATTING

In de huidige stand van zaken doet de toekenning van humanitaire visa een aantal vragen rijzen over de gevolgde procedures, de keuze van de begunstigden, de betrokkenheid van niet-erkende en ter zake niet-gespecialiseerde tussenpersonen, de betaling van geldsommen enzovoort.

De indiener van dit wetsvoorstel beoogt dan ook de toekenning van deze humanitaire visa veel transparanter te maken, door te bepalen dat de minister of de staatssecretaris jaarlijks bij de Kamer van volksvertegenwoordigers verslag moet uitbrengen over de wijze waarop hij zijn discretionaire bevoegdheid heeft aangewend

RÉSUMÉ

Actuellement, l'attribution de visas humanitaires suscite une série de questions concernant les procédures appliquées, le choix de bénéficiaires, la participation d'intermédiaires non reconnus et non spécialisés dans le domaine, le paiement de sommes d'argent, etc.

C'est pourquoi, l'auteur de la proposition de loi souhaite établir une beaucoup plus grande transparence dans l'octroi de ces visas humanitaires, en obligeant le ministre ou son secrétaire d'État à faire annuellement rapport à la Chambre des représentants sur l'usage qu'il a fait de son pouvoir discrétionnaire.

N-VA	:	*Nieuw-Vlaamse Alliantie*
PS	:	*Parti Socialiste*
MR	:	*Mouvement Réformateur*
CD&V	:	*Christen-Democratisch en Vlaams*
Open Vld	:	*Open Vlaamse liberalen en democraten*
sp.a	:	*socialistische partij anders*
Ecolo-Groen	:	*Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen*
cdH	:	*centre démocrate Humaniste*
VB	:	*Vlaams Belang*
PTB-GO!	:	*Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture*
DéFI	:	*Démocrate Fédéraliste Indépendant*
PP	:	*Parti Populaire*
Vuye&Wouters	:	*Vuye&Wouters*

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	*Parlementair document van de 54e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer*
QRVA:	*Schriftelijke Vragen en Antwoorden*
CRIV:	*Voorlopige versie van het Integraal Verslag*
CRABV:	*Beknopt Verslag*
CRIV:	*Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)*
PLEN:	*Plenum*
COM:	*Commissievergadering*
MOT:	*Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)*

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	*Document parlementaire de la 54e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif*
QRVA:	*Questions et Réponses écrites*
CRIV:	*Version Provisoire du Compte Rendu intégral*
CRABV:	*Compte Rendu Analytique*
CRIV:	*Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)*
PLEN:	*Séance plénière*
COM:	*Réunion de commission*
MOT:	*Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)*

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail : publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel : publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De oorsprong van de humanitaire visa gaat deels terug tot het Nansenpaspoort voor staatlozen, waarvoor de bedenker ervan, de Noor Fridtjof Nansen, in 1922 de Nobelprijs voor de Vrede kreeg. Dat paspoort was het eerste juridisch instrument dat werd aangewend om de vluchtelingen internationale bescherming te bieden. In 1921 beoogde Nansen, de eerste Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Volkenbond, de "Witte Russen" te beschermen die in 1921-1922 op de vlucht waren geslagen voor de "rode terreur". Later verliep een dergelijke bescherming overigens via het na de dood van Nansen opgerichte *Nansen International Office for Refugees*. De jongste jaren is het aantal door ons land toegekende humanitaire visa fors gestegen: in 2014 waren het er 208, in 2015 844, in 2016 1 182 en in 2017 2 361.

Het Belgisch recht voorziet niet uitdrukkelijk in de mogelijkheid tot toekenning van een visum om humanitaire redenen. Dat neemt niet weg dat in ons land een visum voor kort of lang verblijf om humanitaire redenen kan worden aangevraagd:

— een humanitair visum voor lang verblijf verleent toegang tot het Belgische grondgebied voor meer dan drie maanden; hoewel deze categorie niet uitdrukkelijk in de wet is opgenomen, worden deze visa in beginsel afgegeven op grond van de artikelen 9 en 12 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;

— een humanitair visum voor kort verblijf verleent toegang tot het Belgische grondgebied voor een periode tot drie maanden; artikel 25 van de gemeenschappelijke visumcode[1] bepaalt dat het de EU-lidstaten toegestaan is om wegens humanitaire redenen af te wijken van de door de Visumcode ingestelde strengere bepalingen, met het oog op de afgifte van een visum voor kort verblijf. Dat visum geldt in dat geval alleen voor België, niet voor de hele Schengenzone.

In de praktijk blijkt dat met de humanitaire visa wordt ingespeeld op uiteenlopende situaties:

— ze worden uitgereikt aan geselecteerde personen in het kader van hun hervestiging in België;

[1] Verordening (EG) Nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode).

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les visas humanitaires trouvent en partie leur origine dans le passeport Nansen pour les apatrides qui valurent à son concepteur le Norgévien Fridtjof Nansen le prix Nobel de la Paix en 1922. C'est le premier instrument juridique utilisé dans le cadre de la protection internationale des réfugiés. Il fut, en effet, imaginé en 1921 par le Premier Haut-commissaire pour les réfugiés de la Société des Nations via l'Office international Nansen pour les réfugiés "Russes Blancs" contre la terreur rouge en 1921-1922. Le nombre de visas humanitaires délivrés par la Belgique a considérablement augmenté au cours des dernières années: 208 en 2014, 844 en 2015, 1 182 en 2016 et 2 361 en 2017.

Le droit belge ne prévoit pas explicitement la possibilité d'obtenir un visa pour raisons humanitaires. Il est néanmoins possible d'introduire une demande de visa court ou long séjour pour raisons humanitaires vers la Belgique:

— les visas humanitaires long séjour donnent accès à la Belgique pour une durée de plus de trois mois; la loi ne mentionne pas cette catégorie explicitement mais ces visas sont en principe délivrés sur la base des articles 9 et 13 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;

— les visas humanitaires court séjour donnent accès à la Belgique pour une durée limitée à trois mois; le Code communautaire des visas[1] prévoit à l'article 25 la possibilité pour les États membres de déroger aux dispositions plus strictes qu'il prévoit pour des raisons humanitaires afin de délivrer un visa court séjour; il s'agit d'un visa valable uniquement pour la Belgique et non pour tout l'espace Schengen.

La pratique montre que les visas humanitaires répondent à des situations diverses:

— personnes sélectionnées dans le cadre d'une réinstallation en Belgique;

[1] Règlement n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un Code communautaire des visas.

— ze brengen soelaas bij reddingsoperaties (bijvoorbeeld hulp aan religieuze minderheden, in oorlogssituaties enzovoort);

— ze worden uitgereikt in allerlei noodsituaties (dringend bezoek aan een ernstig ziek familielid in België, een begrafenis, een dringende medische interventie enzovoort).

Die verblijfsvergunning is heel belangrijk, omdat ze een oplossing aanreikt in situaties waarin niet wordt voldaan aan de wettelijke voorwaarden om het grondgebied te mogen betreden. In dat verband verleent de wet discretionaire bevoegdheid aan de minister of aan de staatssecretaris, opdat die uitzonderlijk rekening kan houden met welbepaalde humanitaire toestanden op grond waarvan de toekenning van een visum gerechtvaardigd is, ondanks het feit dat niet is voldaan aan de wettelijk bepaalde voorwaarden om het grondgebied op andere wijzen te mogen betreden.

Het humanitair visum fungeert dus in zekere zin als vangnet van onze regeling inzake toegang tot het grondgebied; het is bedoeld om een uitweg te bieden in situaties waarin weliswaar niet is voldaan aan de wetsbepalingen, maar waarin niettemin een visum moet worden afgegeven. Om die reden verdient het wellicht de voorkeur om niet vooraf de criteria te bepalen die tot de toekenning van een dergelijk visum aanleiding kunnen geven, omdat het systeem anders zijn onontbeerlijke soepelheid dreigt te verliezen.

Mochten criteria worden vastgelegd, dan valt de discretionaire bevoegdheid van de minister of diens staatssecretaris trouwens moeilijk te handhaven. Al evenmin zou hij kunnen weigeren een recht te verlenen aan iemand die aan die criteria voldoet. Aldus zou het humanitair visum zijn functie van vangnet kwijtspelen en zou het een traditioneel middel voor toegang tot het grondgebied worden.

Aangezien het om een discretionaire bevoegdheid van de minister of diens staatssecretaris gaat, komt het erop aan willekeur te voorkomen. De toewijzing van humanitaire visa roept momenteel een reeks vragen op aangaande de toegepaste procedures, de keuze van de begunstigden, de deelname van ter zake niet-erkende en niet-gespecialiseerde tussenpersonen, de betaling van geldsommen enzovoort. Daarom wil de indiener van het wetsvoorstel een veel grotere transparantie tot stand brengen bij de toekenning van die visa, door de minister of diens staatssecretaris ertoe te verplichten jaarlijks bij de Kamer van volksvertegenwoordigers verslag uit te brengen over het gebruik dat hij van zijn discretionaire bevoegdheid heeft gemaakt.

— opérations de sauvetage (exemple: l'aide aux minorités religieuses, les situations de guerre…);

— situations préoccupantes de natures diverses (une visite urgente à un membre de la famille gravement malade en Belgique, un enterrement, une intervention médicale urgente, etc.).

Cette autorisation de séjour est très importante car elle permet d'appréhender des situations qui ne rentrent pas dans les conditions légales pour avoir accès au territoire. La loi octroie, à cet effet, un pouvoir discrétionnaire au ministre ou à son secrétaire d'État afin qu'il puisse tenir compte, de manière exceptionnelle, de certaines situations humanitaires qui justifient l'octroi d'un visa alors que les conditions prévues par la loi pour les autres voies d'accès au territoire ne sont pas remplies.

Il s'agit donc, en quelque sorte, de la soupape de sécurité de notre système d'accès au territoire qui est destinée à appréhender les situations qui ne rentrent pas dans les catégories de la loi mais qui doivent néanmoins conduire à la délivrance d'un visa. C'est la raison pour laquelle il paraît préférable de ne pas déterminer, *a priori*, les critères qui peuvent y donner lieu, sous peine de faire perdre au système son indispensable souplesse.

D'autant plus qu'il paraît difficile, si l'on fixe des critères, de maintenir un pouvoir discrétionnaire au ministre ou à son secrétaire d'État et de ne pas octroyer un droit à ceux qui les remplissent, ce qui ferait perdre au visa humanitaire son rôle de soupape de sécurité pour en faire une voie d'accès au territoire comme les autres.

Toutefois, s'agissant d'un pouvoir discrétionnaire conféré au ministre ou à son secrétaire d'État, il importe d'éviter que l'on tombe dans l'arbitraire. Actuellement, l'attribution de visas humanitaires suscite une série de questions concernant les procédures appliquées, le choix des bénéficiaires, la participation d'intermédiaires non reconnus et non spécialisés dans le domaine, le paiement de sommes d'argent etc. C'est pourquoi l'auteur de la proposition de loi souhaite établir une beaucoup plus grande transparence dans l'octroi de ces visas en obligeant le ministre ou son secrétaire d'État à faire annuellement rapport à la Chambre des représentants sur l'usage qu'il a fait de son pouvoir discrétionnaire.

Dat verslag zal voldoende gedetailleerd moeten zijn om een werkelijke controle door de Kamer van volksvertegenwoordigers mogelijk te maken. Het zal minstens melding moeten maken van het aantal ingediende aanvragen voor een humanitaire visum, van het aantal afgegeven humanitaire visa, van de nationaliteit van de begunstigden, van hun plaats van herkomst, van de verschillende categorieën van begunstigden (personen die zijn uitgekozen in het raam van een hervestiging, voor wie een uitzonderijke reddingsoperatie werd opgezet, die te maken hebben gehad met allerhande zorgwekkende situaties), van de toegepaste toewijzingscriteria zoals die voortvloeien uit de motiveringen van de toekenningsbeslissingen, alsook van de contactgegevens van de organisaties en de personen die bij de procedure, meer bepaald als tussenpersoon, zijn opgetreden en van een eventuele vergoeding die zij zouden hebben ontvangen. De minister of diens staatssecretaris zal zich dus te allen tijde moeten afvragen of hij zijn discretionaire beslissingen zal kunnen verantwoorden voor de Kamer van volksvertegenwoordigers.

De deadline voor de indiening van het verslag wordt bepaald op 1 april van het eerstvolgende jaar. De datum van inwerkingtreding wordt vastgesteld op 1 mei 2019, opdat de minister of diens staatssecretaris zijn eerste verslag tegen uiterlijk 1 april 2020 zou kunnen overzenden aan de Kamer van volksvertegenwoordigers. Dat rapport zal alle relevante gegevens moeten bevatten met betrekking tot de toekenning van humanitaire visa in het jaar 2019.

Ce rapport devra être suffisamment détaillé afin de permettre un réel contrôle de la Chambre des représentants. Ainsi, devra-t-il à tout le moins contenir le nombre de demandes de visas humanitaires qui ont été introduites, le nombre de visas humanitaires qui ont été délivrés, la nationalité des bénéficiaires, le lieu d'origine des bénéficiaires, les différentes catégories de personnes bénéficiaires (personnes sélectionnées dans le cadre d'une réinstallation, personnes qui ont fait l'objet d'une opération de sauvetage exceptionnelle, situations préoccupantes de nature diverses), les critères d'attributions qui ont été appliqués tels qu'ils résultent de la motivation des décisions d'octroi et les coordonnées des organisations et des personnes intervenues dans la procédure, notamment comme intermédiaires et si ces derniers ont été rémunérés. Le ministre ou son secrétaire d'État devra donc systématiquement se poser la question de savoir s'il est en mesure de justifier ses choix discrétionnaires devant la Chambre des représentants.

La date butoir pour le dépôt du rapport est fixée au 1er avril de l'année suivante. La date d'entrée en vigueur est fixée au 1er mai 2019 afin de permettre au ministre ou à son secrétaire d'État de transmettre le premier rapport à la Chambre des représentant au plus tard pour le 1er avril 2020. Celui-ci devra contenir toutes les informations utiles concernant l'attribution des visas humanitaires durant l'année 2019.

Georges DALLEMAGNE (cdH)

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 9 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, het laatst gewijzigd bij de wet van 15 september 2006, wordt aangevuld met drie leden, luidende:

"Elk jaar stelt de minister of diens gemachtigde een verslag op over de humanitaire visa die tijdens het voorbije jaar zijn afgegeven.

Dit verslag maakt meer bepaald melding van het aantal ingediende aanvragen voor een humanitaire visum, van het aantal afgegeven humanitaire visa, van de nationaliteit van de begunstigden, van hun plaats van herkomst, van de verschillende categorieën van begunstigden, van de toegepaste toewijzingscriteria zoals die voortvloeien uit de motiveringen van de toekenningsbeslissingen, alsook van de contactgegevens van de organisaties en de personen die bij de procedure, meer bepaald als tussenpersoon, zijn opgetreden en van een eventuele vergoeding die zij zouden hebben ontvangen.

Dit verslag wordt aan de Kamer van volksvertegenwoordigers overgezonden op uiterlijk 1 april van het eerstvolgende jaar."

Art. 3

Deze wet treedt in werking op 1 mei 2019.

23 januari 2019

PROPOSITION DE LOI

Article 1er

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

L'article 9 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, modifié en dernier lieu par la loi du 15 septembre 2006, est complété par trois alinéas, rédigés comme suit:

"Chaque année, le ministre ou son délégué établit un rapport sur les visas humanitaires délivrés pendant l'année écoulée.

Ce rapport renseigne notamment sur le nombre de demandes de visas humanitaires qui ont été introduites, le nombre de visas humanitaires qui ont été délivrés, la nationalité des bénéficiaires, le lieu d'origine des bénéficiaires, les différentes catégories de personnes, les critères d'attribution qui ont été appliqués tels qu'ils résultent de la motivation des décisions d'octroi et les coordonnées des organisations et des personnes intervenues dans la procédure, notamment comme intermédiaires et si ces derniers ont été rémunérés.

Ce rapport est transmis à la Chambre des représentants au plus tard pour le 1er avril de l'année qui suit l'année écoulée."

Art. 3

La présente loi entre en vigueur le 1er mai 2019.

23 janvier 2019

Georges DALLEMAGNE (cdH)

Centrale drukkerij – Imprimerie centrale