DOC 54 **3521/001**

BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

6 februari 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 te voorzien in krijtlijnen bij de toekenning van humanitaire visa

(ingediend door mevrouw Julie Fernandez Fernandez c.s.)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE

6 février 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 encadrer la délivrance de visas humanitaires

(déposée par Mme Julie Fernandez-Fernandez et consorts)

SAMENVATTING

Humanitaire visa bieden de mogelijkheid om mensen die duidelijk in een humanitaire noodsituatie verkeren, toegang te verlenen tot het grondgebied buiten de normale regels om. Thans behoort de toekenning van die visa tot de discretionaire bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken of van diens staatssecretaris.

Gelet op de misbruiken die in dit domein werden vastgesteld, zijn de indieners van dit wetsvoorstel van oordeel dat een wettelijke raamwerk dient te worden uitgewerkt.

RÉSUMÉ

Actuellement, l'octroi de visas humanitaires, permettant l'accès au territoire en dehors des règles normales afin de faire face à des situations de détresse humanitaire évidentes, relève d'une compétence discrétionnaire du ministre de l'Intérieur ou de son secrétaire d'État.

Étant donné les abus qui ont été constatés dans ce domaine, les auteurs estiment qu'il faut prévoir un encadrement légal.

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,

Een rechtvaardig en humaan asielbeleid kan slechts efficiënt zijn indien het berust op duidelijke instrumenten die een afdoende mate van rechtszekerheid bieden.

Uit de geopolitieke omstandigheden en de snelle evolutie ervan wereldwijd blijkt duidelijk hoezeer dergelijke instrumenten brandend actueel en hoogstnoodzakelijk zijn. Volgens de cijfers van de bevoegde instanties van de Verenigde Naties zijn er wereldwijd ruim zestig miljoen ontheemden en vluchtelingen; de overgrote meerderheid daarvan wordt gevormd door ofwel ontheemden (mensen die binnen hun eigen land op de vlucht zijn) ofwel mensen die worden vastgehouden in vluchtelingenkampen in de buurlanden van de gebieden die ze hebben ontvlucht vanwege een conflict, een humanitaire ramp of een onderdrukkend regime.

Gezien die internationale situatie kan het belang van duidelijke, rechtszekerheid biedende instrumenten niet worden onderschat; ze geven elke Staat de mogelijkheid een billijk deel op zich te nemen van de inspanning die wereldwijd moet worden geleverd om hulp te bieden aan hen die zich in een noodsituatie bevinden.

Die noodsituatie en de snelheid waarmee de wereldwijde omstandigheden kunnen veranderen, vereisen echter tevens dat de instrumenten van het asielbeleid voldoende flexibel zijn om snel te kunnen inspelen op onmiskenbare humanitaire noodsituaties.

In de Belgische wetgeving wordt die soepelheid momenteel gewaarborgd door de discretionaire bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken of zijn staatssecretaris om zogenaamde “humanitaire” visa toe te kennen. Die bevoegdheid is niet formeel vastgelegd in de Vreemdelingenwet van 1980[1], maar in de praktijk vloeit ze voort uit de artikelen 9 en 13 van die wet.

Het ontbreken van een duidelijk en transparant wettelijk kader voor die discretionaire bevoegdheid tast twee beginselen aan: enerzijds de democratische controle op het asielbeleid van de regering door de Kamer van volksvertegenwoordigers, en anderzijds de gelijkheid van de betrokkenen in de procedures die toegang tot dit beschermingsinstrument verschaffen.

[1] Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Une politique d’asile juste et humaine doit, pour être efficace, pouvoir se baser sur des instruments clairs et garantissant un niveau satisfaisant de sécurité juridique.

Les circonstances géopolitiques et les évolutions rapides qu’elles connaissent dans le monde montrent à suffisance à quel point un tel instrument est d’une actualité brûlante et d’une grande nécessité. Selon les chiffres diffusés par les organes compétents de l’Organisation des Nations unies, le nombre de personnes déplacées et réfugiées dans le monde s’élève à plus de 60 millions de personnes; l’écrasante majorité d’entre elles étant soit des personnes déplacées dites internes, soit maintenues dans des camps de réfugiés situés dans les pays limitrophes des zones de conflits, de catastrophe humanitaire ou de régimes oppresseurs qu’elles fuient.

Devant une telle situation internationale, on mesure l’importance de tels instruments clairs et sûrs, permettant à chaque État de prendre sa juste part dans l’effort mondial à fournir pour le secours à apporter à ces intéressés en situation de détresse.

Mais, cette situation de détresse et la rapidité avec laquelle les circonstances mondiales sont susceptibles de changer exigent également que les instruments de la politique d’asile conservent la souplesse nécessaire afin de pouvoir apporter des réponses urgentes à des situations de détresse humanitaire évidentes.

En droit belge, à l’heure actuelle, cette souplesse est assurée par la compétence discrétionnaire laissée au ministre de l’Intérieur ou à son secrétaire d’État de délivrer des visas dits “humanitaires”. Cette capacité n’est pas formellement inscrite dans la loi de 1980 sur les étrangers[1] mais la pratique fait découler cette capacité des articles 9 et 13 de ladite loi.

L’absence d’un cadre légal clair et transparent encadrant cette compétence discrétionnaire nuit tant au contrôle démocratique de la politique d’asile du gouvernement par la Chambre des représentants qu’à l’égalité des intéressés devant les procédures permettant l’accès à cet instrument de protection. Son intérêt n’est plus à démontrer depuis son apparition

[1] Loi du 15 décembre 1980 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers.

Het “Nansen-paspoort”, dat vanaf 1922 onder de auspiciën van de Volkenbond internationaal gangbaar is geworden, heeft het belang van een dergelijk beschermingsinstrument duidelijk aangetoond.

Bovendien is het duidelijk dat zowel de internationale situatie als het gebrek aan transparantie in het beheer van bepaalde instrumenten van het asiel- en migratiebeleid (bovenop de dramatische situaties waarin mensen verzeild geraken die op de vlucht zijn voor oorlog, armoede, onderdrukking of natuurrampen) een ideale voedingsbodem vormen voor criminele organisaties of gewetenloze personen. Die proberen munt te slaan uit de regeling van internationale bescherming of eisen geld om mensen doorgang te verschaffen tot gebieden die gespaard bleven van conflicten of rampen. Dit wordt met name aangehaald door het *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM)* dat door de Verenigde Naties is aangenomen en dat door de Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers werd onderschreven.

Helaas tonen de recente gebeurtenissen aan dat ons grondgebied niet gespaard blijft van malafide praktijken: sommigen aarzelen niet om geld en profijt te slaan uit de onduidelijkheid van de wetgeving en uit de relatieve ondoorzichtigheid waarmee de afgifte van humanitaire visa gepaard gaat. Dat alles gaat ten koste van mensen die zich in zeer kwetsbare situaties bevinden.

Dit wetsvoorstel wil een halt toeroepen aan dit soort praktijken door in de wet grondbeginselen te verankeren voor een soepel en transparant beleid inzake de afgifte van humanitaire visa. Tegelijkertijd wil het de betrokkenen beschermen tegen willekeur.

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Art. 2

Artikel 9*ter*/1 strekt ertoe een wettelijke verankering tot stand te brengen van de essentiële elementen ter afbakening van de aan de minister van Binnenlandse Zaken of aan diens staatssecretaris verleende discretionaire bevoegdheid inzake de afgifte van humanitaire visa; tevens wordt beoogd die bevoegdheid op zich wettelijk te verankeren. Diezelfde bepaling beperkt trouwens

sur la scène internationale en 1922 sous la forme du “Passeport Nansen”, sous les auspices de la Société des Nations.

En outre, il est évident que, tant la situation internationale que le défaut de transparence dans la gestion de certains outils de la politique d’asile et de migration (additionnés aux situations dramatiques que vivent les intéressés fuyant la guerre, la misère, l’oppression ou les catastrophes naturelles) créent des circonstances favorisant l’activité d’organisations criminelles ou d’individus peu scrupuleux dans le domaine de l’accès à la protection internationale ou aux voies de passage vers des zones épargnées par les conflits ou les catastrophes. C’est notamment ce que souligne le Pacte Mondial pour des Migrations sûres, ordonnées et régulières adopté par les Nations Unies et soutenu par la Chambre des représentants de Belgique.

L’actualité récente montre, hélas, que notre territoire n’est pas épargné par l’activité d’individus n’hésitant pas à mettre à profit le flou législatif et la relative opacité de l’outil des visas humanitaires pour développer des activités lucratives aux dépends des intéressés se trouvant dans des situations de grande vulnérabilité.

Mettre un terme à cette situation en ancrant dans la loi les principes élémentaires d’une politique de délivrance de visas humanitaires souple et transparente tout en garantissant aux intéressés une protection contre l’arbitraire est l’objet de la présente proposition de loi.

COMMENTAIRES DES ARTICLES

Article 1er

Cet article n’appelle pas de commentaire particulier.

Article 2

L’article 9*ter*/1 nouveau ancre dans la loi non seulement les éléments essentiels encadrant le pouvoir discrétionnaire laissé au ministre de l’Intérieur ou à son secrétaires d’État de délivrer des visas humanitaires mais également cette faculté elle-même. Cette même disposition limite toutefois le caractère absolu de ce pouvoir discrétionnaire en rappelant qu’il n’échappe pas

de absolute aard van die discretionaire bevoegdheid, door eraan te herinneren dat ze onderworpen is aan de verplichtingen die zijn opgenomen in de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (paragraaf 1).

In paragraaf 2 worden de wijzen beschreven waarop de verzoeken kunnen worden ingediend om gebruik te kunnen maken van die toegang tot het grondgebied om humanitaire redenen in het kader van voormelde discretionaire bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken of van diens staatssecretaris. De normale weg blijft weliswaar dat het verzoek persoonlijk wordt ingediend bij Belgische vertegenwoordigingen in het buitenland, maar een verzoek om een humanitair visum is net ingegeven door omstandigheden die het bijzonder moeilijk maken die vertegenwoordigingen te bereiken. De dringendheid van die situatie bemoeilijkt ook het opstellen van een volledig dossier in het land van verblijf. Daarom wordt het ook mogelijk gemaakt dat een derde het verzoek indient op het Belgische grondgebied; dat kan een erkende organisatie zijn of iemand die bijzondere banden met de betrokkene onderhoudt.

De elementen die bepalen welke organisaties mogen optreden, worden in paragraaf 5 bepaald.

Paragraaf 3 beoogt te waarborgen dat de administratieve handeling gratis is, aangezien de betrokkenen precies door hun situatie financieel kwetsbaar zijn. Het doel van dit instrument is de inachtneming van de mensenrechten te waarborgen, te beginnen met het eerste ervan, namelijk het recht op leven. Geen enkel financiële horde mag dan ook de betrokkenen verhinderen om van dat recht gebruik te maken met het oog op de verkrijging van bescherming door de Belgische Staat.

Paragraaf 5 strekt ertoe om met betrekking tot het gebruik van de discretionaire bevoegdheid door de minister van Binnenlandse Zaken of door diens staatssecretaris de transparantie te waarborgen; bovendien is het de bedoeling dat beiden ertoe worden verplicht om erover in debat te gaan in het kader van de door de Kamer van volksvertegenwoordigers uitgeoefende democratische controle op hun beleid. In het bijzonder worden in deze paragraaf de minimale elementen vastgesteld die in een jaarverslag moeten worden opgenomen; die lijst is niet uitputtend.

au prescrit de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs (paragraphe 1er).

Le paragraphe 2 décrit les possibilités d'introduire les demandes pour bénéficier de cet accès au territoire pour raisons humanitaires dans le cadre de cette compétence discrétionnaire du ministre de l'Intérieur ou de son secrétaire d'État. Si la voie normale reste la demande introduite en personne auprès des représentations belges à l'étranger, les circonstances mêmes qui justifient la demande rendent particulièrement difficiles l'accès à ces représentations. L'urgence de ces situations rend également difficile la constitution d'un dossier complet dans le pays de résidence. C'est la raison pour laquelle il est également rendu possible le dépôt de la demande sur le territoire belge par une tierce-personne, qu'il s'agisse d'une organisation reconnue ou d'une personne justifiant de liens particuliers avec l'intéressé.

Les éléments qui déterminent quelles sont les organisations pouvant intervenir sont repris au paragraphe 5.

Le paragraphe 3 vise à assurer la gratuité de la démarche administrative, considérant que la situation même des intéressés les rend particulièrement fragiles du point de vue financier. Cet outil a pour vocation de garantir le respect des droits humains, à commencer par le premier d'entre eux, le droit à la vie. Aucun obstacle financier ne peut donc empêcher les intéressés d'en faire usage pour obtenir la protection de l'État belge.

Le paragraphe 5 garantit la transparence en ce qui concerne l'usage de la compétence discrétionnaire par le ministre de l'Intérieur ou son secrétaire d'État et prévoit l'obligation pour ces derniers d'en débattre dans le cadre du contrôle démocratique exercé par la Chambre des représentants sur leurs politiques. Il fixe en particulier les éléments devant se retrouver, au minimum, dans un rapport annuel; liste qui n'est pas exhaustive.

Julie FERNANDEZ FERNANDEZ (PS)
Eric THIÉBAUT (PS)
Nawal BEN HAMOU (PS)

WETSVOORSTEL

Artikel 1

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

Art. 2

In de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen wordt een artikel 9*ter*/1 ingevoegd, luidende:

"Art. 9*ter*/1. § 1. In uitzonderlijke omstandigheden en in het raam van een interventie met een humanitair oogmerk kan de minister of diens gemachtigde een humanitair visum afgeven aan eenieder die daartoe een aanvraag indient. Het antwoord op een dergelijke aanvraag dient uitdrukkelijk met redenen te worden omkleed, in overeenstemming met de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

§ 2. Een dergelijke aanvraag kan worden ingediend:

— door de betrokkene zelf, bij de Belgische diplomatieke instanties die bevoegd zijn voor het land waar hij verblijft;

— op het Belgische grondgebied, door een van de organisaties waarvan de Koning de lijst bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad;

— op het Belgische grondgebied, door een verwant of door eenieder die een specifieke band met de betrokkene kan aantonen.

§ 3. Voor de procedure voor de afgifte van humanitaire visa zijn geen administratieve kosten verschuldigd.

§ 4. De in § 2 bedoelde organisaties worden uitgekozen op basis van hun ervaring inzake humanitaire aangelegenheden of van hun specifieke kennis van het gebied van herkomst van de betrokkene. Bij hun erkenning door de Koning dienen zij hun ervaring of kennis ter zake te staven.

§ 5. Over het gebruik van de in dit artikel bedoelde discretionaire bevoegdheid door de minister of diens gemachtigde wordt jaarlijks een verslag opgesteld, dat wordt besproken in de Kamer van volksvertegenwoordigers. Dat verslag zal minstens de volgende elementen bevatten:

PROPOSITION DE LOI

Article 1er

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

Art. 2

Il est inséré dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers un article 9*ter*/1, rédigé comme suit:

"Art. 9*ter*/1. § 1er. Le ministre ou son délégué peut, en raison de circonstances exceptionnelles et dans le cadre d'une intervention à portée humanitaire, délivrer des visas "humanitaires" à tout intéressé qui introduit une demande en ce sens. Les suites données à ces demandes font l'objet d'une motivation formelle, conformément à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

§ 2. Cette demande peut être introduite:

— par l'intéressé lui-même auprès des autorités diplomatiques belges compétentes pour le pays où elle réside;

— sur le territoire belge par une des organisations dont le Roi fixe la liste, par arrêté délibéré en Conseil des ministres;

— sur le territoire belge par un parent ou une personne justifiant d'un lien particulier avec l'intéressé.

§ 3. La procédure de délivrance de visas humanitaires est exempte de frais administratifs.

§ 4. Les organisations visées au paragraphe 2 sont sélectionnées sur la base de leur expérience dans le domaine humanitaire ou de leur connaissance particulière de la région d'origine de l'intéressé. Elles justifient de cette expérience ou de ces connaissances lors de leur agrément par le Roi.

§ 5. L'usage de la compétence discrétionnaire dont question au présent article par le ministre ou son délégué fait l'objet d'un rapport annuel, débattu devant la Chambre des représentants. Ce rapport comprend au moins les éléments suivants:

— de lijst van de erkende organisaties en de beweegredenen ter staving van hun erkenning;

— het aantal ingediende aanvragen alsook de erop gegeven antwoorden;

— een uitsplitsing van de aanvragen naargelang van de weg waarlangs ze zijn ingediend;

— de criteria op basis waarvan werd beslist gebruik te maken van de in dit artikel bedoelde discretionaire bevoegdheid;

— enig ander element dat dienstig is voor de democratische controle op het gebruik van de in dit artikel bedoelde discretionaire bevoegdheid.".

30 januari 2019

— la liste des organisations agréées et les motifs justifiant leur agrément;

— le nombre de demandes introduites et les suites qui leur ont été données;

— une ventilation des demandes suivant les voies suivies pour leur introduction;

— les critères sur la base desquels il a été choisi d'avoir recours à la compétence discrétionnaire dont question au présent article;

— tout autre élément utile au contrôle démocratique de l'usage de la compétence discrétionnaire dont question au présent article.".

30 janvier 2019

Julie FERNANDEZ FERNANDEZ (PS)
Eric THIÉBAUT (PS)
Nawal BEN HAMOU (PS)

Centrale drukkerij – Imprimerie centrale