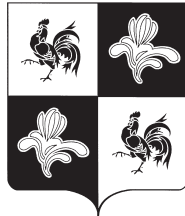


**Parlement francophone bruxellois**  
(Assemblée de la Commission communautaire française)



6 novembre 2018

---

SESSION ORDINAIRE 2018-2019

---

**PROPOSITION DE RÉOLUTION**

**soutenant la délivrance facilitée de visas humanitaires,  
la non-criminalisation de la solidarité citoyenne  
et une politique migratoire solidaire, durable et démocratique**

déposée par Mme Simone SUSSKIND, Mme Fatoumata SIDIBÉ,  
Mme Joëlle MILQUET, Mme Véronique JAMOULLE et Mme Magali PLOVIE

**RAPPORT**

fait au nom de la commission du Budget, de l'Administration,  
des Relations internationales et des Compétences résiduelles

par M. Sevket TEMIZ

**SOMMAIRE**

1. Désignation du rapporteur .....	3
2. Exposé des auteurs de la proposition de résolution.....	3
2.1. Exposé de Mme Simone Susskind .....	3
2.2. Exposé de Mme Joëlle Milquet .....	4
3. Discussion générale .....	6
4. Discussion et vote du préambule et du dispositif .....	7
5. Vote de l'ensemble de la proposition de résolution .....	8
6. Approbation du rapport.....	8
7. Texte adopté par la commission.....	8

---

*Ont participé aux travaux* : M. Emmanuel De Bock, Mme Julie de Grootte (présidente), M. Ahmed El Ktibi (remplace Mme Kenza Yacoubi), Mme Véronique Jamouille, M. Hasan Koyuncu (supplée M. Ridouane Chahid), Mme Martine Payfa (remplace M. Michel Colson), Mme Magali Plovie (supplée M. Alain Maron), Mme Simone Susskind (supplée Mme Catherine Moureaux), M. Sevket Temiz, M. Gaëtan Van Goidsenhoven et M. David Weytsman.

*Membre absent* : M. Olivier de Clippele.

*Étaient également présentes à la réunion* : Mme Joëlle Milquet et Mme Fatoumata Sidibé (députées).

Mesdames,  
Messieurs,

La commission du Budget, de l'Administration, des Relations internationales et des Compétences résiduelles a examiné, en sa réunion du 6 novembre 2018, la proposition de résolution soutenant la délivrance facilitée de visas humanitaires, la non-criminalisation de la solidarité citoyenne et une politique migratoire solidaire, durable et démocratique.

## 1. Désignation du rapporteur

À l'unanimité des 10 membres présents, M. Sevket Temiz a été désigné en qualité de rapporteur.

## 2. Exposé des auteurs de la proposition de résolution

### 2.1. Exposé de Mme Simone Susskind

Comme beaucoup de Bruxellois et de Bruxelloises, de citoyens et citoyennes européens, elle est une fille de réfugiés. Ses parents, sans-papiers, ont reconstruit leur vie en Belgique après avoir survécu au génocide nazi. D'où sa sensibilité immédiate avec celles et ceux qui cherchent un refuge dans les pays européens, que ce soit pour échapper à des conflits violents ou à la misère économique chez eux.

En sa qualité de parlementaire, elle se dit heureuse de soumettre ce texte important au débat, et ensuite, aux votes.

Cette proposition resitue certains éléments contextuels, conjoncturels et structurels liés à la « crise des réfugié(e)s ». L'histoire européenne est le fruit de nombreuses migrations. Cette mobilité humaine est l'essence de la prospérité actuelle. Elle est constitutive des cultures, économies et identités européennes.

Il faut rappeler que, d'après le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR), la guerre en Syrie a conduit à la plus grave crise humanitaire depuis la fin de la Seconde guerre mondiale.

Le HCR estime qu'il y a 68,5 millions de personnes déracinées à travers le monde, dont 40 millions déplacées à l'intérieur même de leur pays. 85 % des personnes déracinées à travers le monde vivent dans un pays en développement.

Ces chiffres, comme l'effectivité du droit d'asile, doivent être mis en perspective avec d'autres chiffres. Des chiffres effroyables, glaçants et auxquels il n'est pas permis de rester indifférents : ces quatre dernières

années, d'après l'Organisation internationale pour les Migrations, près de 20.000 migrant(e)s auraient péri en mer, durant leur traversée de la Méditerranée.

Aujourd'hui, le nombre de décès et de disparitions en mer tend à diminuer. C'est une bonne nouvelle, mais une bonne nouvelle en apparence seulement. Elle résulte des accords iniques et qui posent beaucoup de questions sur les stratégies européennes, accords conclus en 2016 entre l'Union européenne et la Turquie et, ensuite, en 2017 entre l'Union européenne et la Libye, visant à externaliser la gestion des frontières et à intercepter les personnes en cours de traversée, de sorte à les incarcérer dans des centres de détention hors Union européenne en vue de rendre impraticable toute demande d'asile.

Ces situations tragiques de dizaines de milliers de personnes aux prises avec des passeurs, tentant la traversée sur des embarcations de fortune ou sur des canots pneumatiques fragiles et surpeuplés, ont conduit une partie des pays européens à révéler leur face la plus sombre, en se défaisant notamment de cette obligation inconditionnelle qu'est le droit d'asile.

À l'heure où la Hongrie, l'Autriche, la Bulgarie ou encore la Pologne essayent activement de restreindre ce droit, d'autres pays, comme l'Espagne, ont décidé de montrer la voie à suivre en agissant de façon proactive dans l'accueil des demandeurs d'asile.

On se souvient notamment que, lorsque l'Italie et Malte refusèrent catégoriquement d'accueillir le navire humanitaire Aquarius, l'Espagne a permis à ce bateau d'amarrer dans son port de Valence, accueillant ainsi les 629 migrant(e)s présent(e)s à son bord.

Personne ne peut ignorer l'affreux marchandage qui s'est tenu entre certains pays européens pour se partager ces migrants.

Partout dans le monde et singulièrement en Europe, il est frappant et inquiétant de constater la montée des populismes et des nationalismes.

Dans le contexte ambiant, la députée invite tout un chacun à user avec prudence du mot « crise ».

Non, en Belgique, il n'y a pas eu de « crise des réfugiés » !

En 2016, le rapport statistique de l'Office des Étrangers enregistrerait 18.710 demandes d'asile. À titre de comparaison, en 2000, à la suite de la guerre en ex-Yougoslavie, ce sont quelque 42.700 demandes d'asile qui ont été enregistrées.

En revanche, une « crise politique » s'est bien déroulée autour de la question de l'accueil des réfugiés.

Celle-ci a révélé l'incapacité du Gouvernement fédéral à répondre à ces obligations internationales. Face à cette incurie, la société civile s'est largement mobilisée pour apporter des solutions et prendre en charge de nombreuses personnes migrantes présentes sur le territoire.

Cet incroyable mouvement de solidarité s'est structuré autour de la « Plateforme citoyenne de soutien aux réfugiés » dont il faut saluer la détermination, l'action et la pérennisation mais qui ne peut en aucun cas se substituer à l'État belge. La députée fait référence à un grand article publié dans le *New-York Times* ce jour.

Cette proposition de résolution vise à rappeler la prééminence du droit inaliénable qu'est le droit d'asile, consacré par la Convention de Genève de 1951. Le Parlement francophone bruxellois doit plaider auprès du Gouvernement fédéral pour rendre son effectivité et sa praticabilité à ce droit essentiel.

Cette proposition vise également à contrarier toute tentative de criminalisation de la solidarité. Pour rappel, le 5 juillet 2018, le Parlement européen a adopté une résolution sur les lignes directrices destinées aux États membres pour empêcher que l'aide humanitaire ne soit érigée en infraction pénale [2018/2769(RSP)].

Au niveau du Parlement bruxellois, a été adoptée, sur proposition du groupe PS et à une très large majorité, une résolution visant à s'opposer aux visites domiciliaires. Ce faisant, les députés ont marqué leur solidarité entière vis-à-vis des nombreux citoyens qui se mobilisent pour les migrants et le respect de leur égale dignité. Ils s'opposent catégoriquement à toute tentative d'intimidation judiciaire, policière, administrative et politique.

Cette proposition de résolution rappelle que trois types de visas peuvent être délivrés pour des « raisons humanitaires » : les visas uniformes, les visas Schengen VLT et les visas nationaux de longue durée.

Cette proposition considère que les « visas humanitaires » pourraient représenter un mécanisme juridique à l'appui de la gestion des afflux massifs de réfugié(e)s, une sorte de voie légale, sûre, d'entrée sur le territoire des États membres afin d'y déposer une demande d'asile, aux côtés du statut international de réfugié et du mécanisme européen de protection subsidiaire, tenant compte de ce que, moins difficiles à prouver et réservés aux situations d'afflux massif de réfugié(e)s, ils pourraient être délivrés sur la base d'une reconnaissance *prima facie* de ceux-ci.

Cette proposition de résolution demande au Collège de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale :

1. d'agir auprès du Gouvernement fédéral afin qu'il soutienne la délivrance facilitée de visas humanitaires de long séjour sur base de critères légaux objectifs, transparents et systématiques;
2. d'empêcher la construction de centre(s) contrôlé(s) volontaire(s) fermé(s) sur le territoire bruxellois et de plaider auprès du Gouvernement fédéral pour que cette position soit étendue à toute la Belgique;
3. de demander au Gouvernement fédéral de ne pas criminaliser la solidarité des citoyen(ne)s et l'aide humanitaire apportée aux migrant(e)s;
4. d'agir auprès du Gouvernement fédéral pour qu'une solution alternative solidaire, durable et démocratique soit trouvée à la gestion actuelle du flux migratoire.

Le texte s'oppose à la construction de plateformes régionales de débarquement des personnes secourues en mer à l'extérieur des frontières européennes et à la création d'un centre d'enfermement des familles en situation illégale sur le territoire belge, la détention des personnes en situation illégale étant une solution stérile et pathogène.

En guise de conclusion, la députée rappelle que le flux migratoire peut reprendre à tout moment en fonction de crises ou de guerres. Il convient de s'y préparer.

## 2.2. Exposé de Mme Joëlle Milquet

**Mme Joëlle Milquet (cdH)** souligne que le dispositif de la proposition de résolution s'articule en trois points.

*La délivrance facilitée de visas humanitaires et une politique migratoire solidaire, durable et démocratique*

Les migrations constituent un enjeu mondial majeur et à l'intérieur de chaque pays, leur impact concerne tous les niveaux de pouvoirs (local, régional, national). Il est évident qu'une réponse adaptée ne peut venir que d'une politique européenne commune. Pourtant, les États membres ne parviennent pas à se coordonner sur la question de l'accueil à réserver aux hommes, aux femmes et aux enfants qui fuient les violences.

L'Union européenne (UE) et certains États membres se focalisent avant tout sur les renforcements des

contrôles et des frontières, ce qui oblige les migrants à franchir les frontières illégalement, d'une part, et à prendre beaucoup de risques en prenant des routes plus dangereuses et en étant confrontés à des passeurs qui augmentent leurs prix, d'autre part.

Pour rappel, plus de 20.000 migrants ont péri en Méditerranée en essayant de rejoindre l'Italie au cours des quatre dernières années, selon l'Organisation internationale pour les Migrations.

Pourtant, des solutions existent pour mettre fin à ce fléau. Des voies sûres et légales pour se rendre en Europe peuvent être créées. Parmi ces voies légales, il existe notamment la procédure du visa humanitaire.

Actuellement en Belgique, il existe déjà pour les visas de longue durée (plus de 3 mois – visa D) la possibilité de les obtenir sur base du terme « raisons humanitaires ». Il s'agit ici d'une compétence discrétionnaire du Secrétaire d'État, l'Office des Étrangers jouissant d'une large marge de manœuvre.

La législation européenne relative à l'octroi des visas prévoit également, pour les États membres, la faculté d'octroyer, en vertu de règles plus souples, un visa de court séjour pour raisons humanitaires. Les États membres peuvent donc sur cette base déroger aux normes communes concernant les conditions d'octroi. Lorsqu'un État membre décide d'octroyer un visa court séjour sur cette base, le visa délivré sera à validité territoriale limitée. Autrement dit, il ne donnera accès qu'au territoire de l'État membre qui l'a délivré et non à l'ensemble de la zone Schengen.

Dans les faits, rien n'est moins évident tant la procédure est coûteuse et fastidieuse. Le résultat en est également extrêmement aléatoire.

En effet, il n'existe aucun critère d'admissibilité pour l'octroi de ce visa. En d'autres termes, il s'agit d'une faveur et non d'un droit.

En raison du caractère discrétionnaire de cette compétence, il est impossible de savoir exactement quelles sont les situations qui peuvent aboutir à l'octroi d'un visa humanitaire.

Récemment, une famille d'Alep s'est vue refuser par trois fois la délivrance d'un visa humanitaire par l'Office des Étrangers alors qu'elle entrait parfaitement dans les conditions d'octroi.

Un recours a été introduit et l'État belge a été enjoint à délivrer les visas dans les 48 heures.

Face au refus persistant de l'État d'obtempérer, le Tribunal de première instance de Bruxelles l'a condamné à payer mille euros par membre de la fa-

mille et par jour tant que chaque membre de la famille n'obtenait pas son visa. Le Secrétaire d'État à la Migration a maintenu son refus et a déposé un recours.

En février 2016, l'avocat général Mengozzi a émis un avis selon lequel les États membres de l'UE seraient dans l'obligation de délivrer un visa sur base humanitaire lorsque des preuves substantielles démontrent qu'en cas de refus, le requérant risque la torture ou des traitements inhumains et dégradants.

La présente proposition de résolution demande donc au Collège de la Commission communautaire française d'agir auprès du Gouvernement fédéral afin qu'il soutienne la délivrance facilitée de visas humanitaires de long séjour sur base de critères légaux plus objectifs, transparents et systématiques.

*Empêcher la construction de centre(s) contrôlé(s) volontaire(s) fermé(s) sur le territoire bruxellois et plaider auprès du Gouvernement fédéral pour que cette position soit étendue à toute la Belgique*

La députée explique qu'il s'agit de réagir aux conclusions du Conseil européen du 29 juin 2018 qui prévoient, entre autres, la construction de plateformes régionales de débarquement des personnes secourues en mer en-dehors du territoire européen dans des pays ne respectant pas les droits humains.

Face à la crise de solidarité entre les États membres de l'UE, le système de Dublin, actuellement en vigueur, a montré ses limites car la répartition des responsabilités imaginée au départ n'a pas eu les effets escomptés.

Il est donc indispensable de soutenir la mise sur pied d'une agence européenne de l'asile, centralisant les demandes d'asile et gérant la répartition des réfugiés entre les États membres de l'UE afin d'éviter l'actuel jeu de « ping-pong ».

Il convient également de privilégier le mécanisme de réinstallation directe des demandeurs d'asile vers les pays de l'Union, en coopération avec le HCR (en particulier, dans les camps gérés par lui) et de prévoir un cadre juridique lié à cet instrument.

*Non-criminalisation de la solidarité citoyenne*

La question de l'immigration est une thématique récurrente dans l'histoire des sociétés européennes. Elle a pris une dimension nouvelle ces dernières années jusqu'à se muer en débat de société divisant tant les populations européennes que leurs responsables politiques.

Or, il s'agit davantage d'une crise politique due au manque de solidarité européenne qu'une crise migratoire proprement dite, au vu du nombre relativement bas des arrivées et des demandes d'asile en Europe en 2018.

L'arrivée importante de réfugiés en Europe constitue sans nul doute un véritable défi pour l'Union européenne. À la crise économique qui a fortement frappé les pays du Sud de l'Europe, s'est ajoutée une menace terroriste de plus en plus prégnante qui a endeuillé Bruxelles en mars 2016.

L'Histoire a démontré, qu'en temps de crise, les tentations populistes et autoritaires sont nombreuses et représentent un réel danger pour la démocratie.

Certains pays décident ainsi, par des tentations populistes, de se refermer sur eux-mêmes et tentent de restreindre le droit pourtant inaliénable à l'asile, ainsi que l'ont fait la Hongrie, l'Autriche, la Bulgarie ou la Pologne.

À titre d'exemple, le Gouvernement nationaliste du Premier ministre hongrois Viktor Orban a mis en place une taxe sur la migration dont devront s'acquitter les ONG qui, par leurs statuts ou activités, apportent leur soutien aux migrants.

La volonté de criminaliser la solidarité citoyenne n'est pourtant pas le seul apanage de certains gouvernements ouvertement populistes. Les poursuites judiciaires contre ceux et celles qui viennent en aide aux personnes migrantes se multiplient aux quatre coins du continent.

Dans les jours qui suivent, s'ouvre à Bruxelles un procès de criminalisation des certains hébergeurs de la plateforme citoyenne. De plus en plus de citoyens bénévoles ont été perquisitionnés ces dernières semaines sous le prétexte de « trafic d'êtres humains ».

Il faut rappeler que l'article 77 de la loi du 15 décembre 1980 punit l'aide au séjour illégal mais ne s'applique pas « si l'aide est offerte pour des raisons principalement humanitaires ».

En outre, le Parlement européen a voté le 5 juillet 2018 une résolution [2018/2769 (RSP)] en commission des Libertés civiles en vue d'éviter la criminalisation de l'aide humanitaire.

De même, le Conseil constitutionnel français a rendu, en juillet dernier, une décision qui consacre le principe de fraternité et « a pour conséquence d'interdire la poursuite des actes purement humanitaires » par des citoyens à l'égard de migrants.

À la lumière de l'ensemble de ces considérations, la députée souligne qu'elle a proposé d'ajouter dans la résolution un paragraphe par lequel il est demandé au Collège de la Commission communautaire française de solliciter le Gouvernement fédéral afin de ne pas criminaliser la solidarité des citoyens et l'aide humanitaire apportée aux migrants et de ne pas détourner cette interdiction de principe avec une lecture combinée et extensive de la loi reprenant l'infraction du trafic d'êtres humains.

### 3. Discussion générale

**M. Gaëtan Van Goidsenhoven (MR)** note que les auteurs de la proposition sont effectivement très critiques à l'égard de l'attitude de la Belgique en matière d'immigration et d'asile, pointant du doigt l'État belge en tant que mauvais élève en la matière.

Il faut cependant rappeler que la Belgique a toujours été une véritable terre d'accueil. Au travers des différentes crises, une protection internationale a été accordée à 10.783 personnes en 2015, 15.478 personnes en 2016 et 13.833 personnes en 2017; soit près de 40.000 personnes depuis 2014 rien que pour la procédure d'asile.

À ces chiffres, doivent encore s'ajouter le regroupement familial qui représente 50 % des visas, les migrations économique et étudiante. La Belgique n'a pas à rougir de sa contribution à la solidarité européenne prônée par les auteurs de la proposition de résolution.

Compte tenu du contexte international, le Gouvernement actuel délivre plus de visas humanitaires que les précédents : 2.362 en 2017, 1.185 en 2016, 849 en 2015 contre 208 en 2014, 270 en 2013, 211 en 2012, 270 en 2011 et 357 en 2010.

La Belgique a aussi été particulièrement active dans la protection des minorités religieuses et ethniques, notamment la protection des Chrétiens d'Orient persécutés en Irak et en Syrie face à l'État islamique, que ce soit par une aide sur le terrain ou par l'obtention de visas humanitaires. De nombreux textes ont d'ailleurs été discutés et votés en ce sens au Parlement fédéral ces dernières années.

Le groupe MR ne peut donc souscrire à l'esprit de la proposition de résolution qui dépeint, à travers de nombreux considérants, une sorte d'inaction des autorités compétentes. Ces dernières assument, ainsi, pleinement leurs responsabilités et engagements en matière d'accueil des migrants. La volonté n'a jamais été de criminaliser les personnes visées, contrairement à ce qui est prétendu.

Le MR est pleinement conscient de la crise humanitaire. C'est pourquoi, il soutient une politique d'asile et d'immigration dans un tout cohérent alliant humanisme et réalisme. Un équilibre doit être trouvé entre les droits et les devoirs afin de respecter tant ceux qui arrivent que ceux qui accueillent.

Aussi, si la Belgique est une terre d'accueil, c'est également un État de droit où des règles existent et doivent s'appliquer. Toute personne en situation irrégulière ou illégale est informée de ses droits et obligations via Fedasil et via l'Office des Étrangers pour bénéficier d'une prise en charge adéquate et conforme aux principes fondamentaux.

La Belgique ne tourne évidemment pas le dos à ses obligations internationales en termes d'asile, ni à l'immigration, mais ces flux doivent être encore mieux encadrés par des règles claires.

C'est ça aussi mener une politique migratoire démocratique et durable, comme le souhaitent les auteurs du présent texte.

En bref, un travail est réalisé et il convient de ne pas verser dans la caricature : la Belgique est bel et bien une terre d'accueil.

**Mme Magali Plovie (Ecolo)** regrette que le groupe Ecolo n'ait pas été invité à cosigner la présente proposition de résolution alors qu'elle concerne une politique à laquelle le parti est particulièrement attentif.

Elle entend ici rappeler la position d'Ecolo par rapport à l'échec de la politique de fermeture des frontières. Elle déclare se joindre aux points de vue développés par les auteurs de la proposition de résolution dans leurs exposés.

La politique de fermeture des frontières, au-delà d'être injuste, inhumaine et contraire au respect des droits humains, est totalement inefficace au regard même des objectifs qu'elle se donne.

Elle ne parvient ni à réguler les flux migratoires, ni à les diminuer. Elle renforce l'immigration clandestine qu'elle prétend combattre. Elle enrichit les passeurs et accroît l'emprise des réseaux de traite des êtres humains.

Pire que tout, elle fait de la Méditerranée une immense cimetière sans sépulture.

L'idée répandue selon laquelle la fermeture des frontières pourrait limiter les flux migratoires témoigne d'une méconnaissance totale de la réalité des migrations. Contrairement à une conception qui s'est imposée progressivement, les frontières ne sont pas un instrument de régulation des migrations. L'impact de

l'ouverture ou de la fermeture des frontières sur le nombre de migrants est tout à fait marginal.

La fermeture des frontières n'empêche pas l'immigration mais la rend non seulement plus précaire, coûteuse mais aussi plus dangereuse.

Quant aux politiques menées, elles influencent les conditions dans lesquelles se déroulent ces migrations. Il est donc temps de mettre fin à ce chaos dans lequel l'Europe et ses États membres se sont enfermés.

La vision des écologistes en matière d'asile et d'immigration s'inscrit dans le projet d'une société ouverte, interculturelle, solidaire et respectueuse des droits humains. Elle s'oppose à l'idée d'un monde fragmenté, replié anxieusement sur les frontières nationales dont la vocation protectrice est illusoire. La fermeture des frontières est un mirage.

La députée souligne, à l'instar de ce que déclarait Mme Joëlle Milquet, l'importance d'une politique à mener au niveau européen.

Il est clair que l'impact de la Commission communautaire française est limité mais la proposition de résolution peut être vue comme un acte de résistance.

Au nom du groupe Ecolo, Mme Magali Plovie cosigne la proposition de résolution.

## 4. Discussion et vote du préambule et du dispositif

### Préambule

#### *Premier point*

Il ne suscite aucun commentaire et est adopté par 8 voix pour et 2 voix contre.

#### *Points 2 à 61*

Ils ne suscitent aucun commentaire et sont adoptés par 8 voix pour et 2 voix contre.

### Dispositif

#### *Point A*

Il ne suscite aucun commentaire et est adopté par 8 voix pour et 2 voix contre.

*Point B*

Il ne suscite aucun commentaire et est adopté par 8 voix pour et 2 voix contre.

**5. Vote de l'ensemble  
de la proposition de résolution**

L'ensemble de la proposition de résolution est adoptée par 8 voix pour et 2 voix contre.

**6. Approbation du rapport**

Il est fait confiance à la présidente et au rapporteur pour l'élaboration du rapport.

**7. Texte adopté par la commission**

Il est renvoyé au texte de la proposition de résolution tel qu'il figure au document parlementaire 108 (2017-2018) n° 1.

*Le Rapporteur,*

Sevket TEMIZ

*La Présidente,*

Julie de GROOTE