



---

**TEXTES ADOPTÉS**

---

**P8\_TA(2018)0494**

**Visas humanitaires**

**Résolution du Parlement européen du 11 décembre 2018 contenant des recommandations à la Commission sur les visas humanitaires (2018/2271(INL))**

*Le Parlement européen,*

- vu l'article 225 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
  - vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment ses articles 4, 18 et 19,
  - vu la convention de Genève relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, et son protocole de 1967,
  - vu le règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas)<sup>1</sup>,
  - vu le pacte mondial des Nations unies pour des migrations sûres, ordonnées et régulières et le pacte mondial des Nations unies sur les réfugiés, qui font suite à la déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations unies le 19 septembre 2016,
  - vu l'évaluation de la valeur ajoutée européenne sur les visas humanitaires préparée par le service de recherche du Parlement européen,
  - vu les articles 46 et 52 de son règlement intérieur,
  - vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A8-0423/2018),
- A. considérant que, malgré de nombreuses annonces et demandes de voies sûres et légales permettant d'accéder au territoire européen pour les personnes cherchant à obtenir une protection internationale, il n'existe actuellement aucune harmonisation au niveau de l'Union en ce qui concerne les procédures d'entrée protégées (PEP) et aucun cadre juridique au niveau de l'Union pour les visas humanitaires, c'est-à-dire les visas

---

<sup>1</sup> JO L 243 du 15.9.2009, p. 1.

délivrés pour permettre à une personne d'atteindre le territoire des États membres en vue d'obtenir une protection internationale;

- B. considérant que, selon l'arrêt rendu par la Cour de justice le 7 mars 2017 dans l'affaire C-638/16<sup>1</sup>, X et X contre État belge, les États membres ne sont pas tenus, en vertu du droit de l'Union, d'accorder un visa humanitaire aux personnes qui souhaitent se rendre sur leur territoire dans l'intention de demander l'asile, mais ils demeurent libres de le faire sur la base de leur droit national; que cet arrêt interprète le droit de l'Union en vigueur, lequel peut être modifié;
- C. considérant que plusieurs États membres recourent actuellement ou ont déjà eu recours à des régimes nationaux pour la délivrance de visas humanitaires ou de titres de séjour en vue de garantir aux personnes dans le besoin une procédure d'entrée protégée sur le territoire national;
- D. considérant que le nombre de personnes admises sur la base de procédures nationales d'entrée en matière de protection humanitaire ou de réinstallation reste faible par rapport à l'ensemble des besoins, avec des différences marquées entre les divers États membres; que la portée des procédures nationales d'entrée en matière de protection humanitaire et de réinstallation est définie de manière restrictive et, s'agissant de la réinstallation, qu'elle est strictement liée aux critères de vulnérabilité et d'enregistrement en tant que réfugié auprès du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés;
- E. considérant qu'en conséquence, on estime que 90 % des personnes qui ont reçu une protection internationale sont arrivées sur le territoire de l'Union par des moyens irréguliers, ce qui a conduit à leur stigmatisation avant même leur arrivée aux frontières extérieures des États membres;
- F. considérant que les femmes célibataires voyageant seules ou avec des enfants, les femmes qui assument la charge de chef de famille, les femmes enceintes, les femmes allaitantes, les personnes handicapées, les filles adolescentes et les femmes âgées, entre autres, sont particulièrement vulnérables sur les routes migratoires vers l'Europe et sont exposées à des risques particulièrement graves de violences liées au genre, comme le viol, la violence et le risque d'être la cible de passeurs et de trafiquants cherchant à les exploiter sexuellement et économiquement; que les femmes et les filles sont généralement plus vulnérables à toutes les formes d'exploitation, y compris l'exploitation par le travail et l'exploitation sexuelle sur les routes migratoires vers l'Union et sont souvent forcées de se livrer à la prostitution de survie pour continuer leur voyage;
- G. considérant que le coût humain de ces politiques a été estimé à au moins 30 000 décès aux frontières de l'Union depuis l'année 2000; qu'un cadre juridique de l'Union est nécessaire de toute urgence pour mettre un terme au nombre intolérable de morts en Méditerranée et sur les routes migratoires qui mènent à l'Union, pour lutter véritablement contre le trafic des êtres humains, contre le risque de traite d'êtres humains et d'exploitation par le travail et contre la violence, pour gérer de façon ordonnée les arrivées, et procéder à un accueil digne et à un traitement équitable des

---

<sup>1</sup> Arrêt de la Cour de justice du 7 mars 2017, X et X/État belge, C-638/16, ECLI:EU:C:2017:173.

demandes d'asile, et pour optimiser le budget des États membres et de l'Union alloué à l'asile, aux procédures d'asile, au contrôle des frontières et aux activités de recherche et de sauvetage, ainsi que pour parvenir à des pratiques cohérentes dans l'acquis de l'Union en matière d'asile;

- H. considérant que le Parlement a tenté d'inclure des dispositions dans ce sens dans ses amendements au règlement (CE) n° 810/2009;
- I. considérant que le Conseil et la Commission ont tous deux rejeté ces amendements, au motif, entre autres, que de telles dispositions ne devraient pas être incluses dans le règlement (CE) n° 810/2009, étant donné que son champ d'application ne couvre que les visas de court séjour;
- J. considérant que le Parlement, face à l'inaction de la Commission, a dès lors décidé de procéder à la rédaction de la présente résolution sur les visas humanitaires;
- K. considérant que des travaux intensifs ont été entrepris, avec l'aide d'experts, pour formuler les recommandations qui figurent à l'annexe de la présente résolution;
- 1. demande à la Commission de présenter, avant le 31 mars 2019, sur la base de l'article 77, paragraphe 2, point a), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, une proposition de règlement portant création d'un visa humanitaire européen, suivant les recommandations figurant en annexe;
- 2. considère que les États membres devraient avoir la possibilité de délivrer un visa humanitaire européen aux personnes sollicitant une protection internationale, en vue de permettre à ces personnes d'entrer sur le territoire de l'État membre qui délivre le visa aux seules fins d'y présenter une demande de protection internationale;
- 3. estime que les visas humanitaires européens devraient compléter et ne pas remplacer les procédures existantes pour l'entrée sur le territoire national en vue d'une protection humanitaire, ni les procédures de réinstallation ou les demandes spontanées introduites dans le cadre du droit international des réfugiés, et que la décision de délivrer des visas humanitaires européens devrait demeurer de la compétence exclusive des États membres;
- 4. est d'avis que toute initiative concernant les visas humanitaires européens devrait être sans préjudice d'autres initiatives en matière de politique migratoire, notamment celles visant à s'attaquer aux causes de la migration;
- 5. souligne qu'il est urgent de mettre en place des voies sûres et légales d'entrée sur le territoire de l'Union, dont les visas humanitaires européens devraient faire partie, au vu également de leur importance particulière dans une perspective de genre, les femmes étant particulièrement vulnérables et, par conséquent, plus exposées aux violences sexuelles et sexistes subies sur les routes et dans les centres d'accueil; souligne qu'une situation vulnérable de dépendance économique et d'autres types de dépendance placent souvent les femmes et les filles de pays tiers dans une situation rendant encore plus difficile pour elles que pour les hommes de demander l'asile en toute sécurité;
- 6. estime qu'une partie des conséquences financières de la proposition demandée devrait être couverte par le budget général de l'Union, reflétant concrètement le principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités, y compris des incidences

financières, entre les États membres, conformément à l'article 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;

7. charge son président de transmettre la présente résolution ainsi que les recommandations qui l'accompagnent à la Commission et au Conseil ainsi qu'aux parlements nationaux, à la Cour de justice de l'Union européenne, au Service européen pour l'action extérieure, au Bureau européen d'appui en matière d'asile, à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs et à l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne.

## **ANNEXE À LA RÉOLUTION RECOMMANDATIONS CONCERNANT LE CONTENU DE LA PROPOSITION DEMANDÉE**

Le Parlement européen estime que l'acte législatif à adopter devrait:

### **1. FORME ET TITRE DE L'ACTE À ADOPTER**

- constituer un acte juridique distinct qu'il convient d'adopter sous la forme d'un règlement intitulé «règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un visa humanitaire européen»,

### **2. BASE JURIDIQUE**

- être fondé sur l'article 77, paragraphe 2, point a), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

### **3. JUSTIFICATION**

- être justifié par:
  - la lacune juridique actuelle dans le droit de l'Union qui, outre les procédures de réinstallation applicables aux réfugiés vulnérables, ne prévoit pas de procédures, ni dans l'acquis en matière de visas, ni dans les acquis relatifs aux frontières ou à l'asile, pour l'admission sur le territoire des États membres des personnes demandant une protection, sachant qu'environ 90 % des personnes qui obtiennent par la suite le statut de réfugié et bénéficient d'une protection subsidiaire arrivent sur le territoire des États membres de manière irrégulière,<sup>1</sup> souvent par des itinéraires qui mettent leur vie en danger,
  - le risque de fragmentation, les États membres instaurant de plus en plus souvent leurs propres programmes régissant l'admission et les procédures humanitaires, ce qui va à l'encontre de l'objectif général visé à l'article 78, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui est d'élaborer une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire; il en résulte un risque de voir ces différents régimes nuire à l'application uniforme des dispositions communes relatives à l'entrée sur le territoire des États membres de ressortissants de pays tiers, que prévoient les règlements (CE) n° 810/2009<sup>2</sup> et (UE) 2016/399<sup>3</sup> du Parlement européen et du Conseil,

---

<sup>1</sup> HEIN / DONATO (CIR) 2012: Exploring avenues for protected entry in Europe (examen des possibilités d'entrées protégées en Europe), p. 17.

<sup>2</sup> Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas) (JO L 243 du 15.9.2009, p. 1).

<sup>3</sup> Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (JO L 77 du 23.3.2016, p. 1).

- les coûts élevés, sur le plan humain, mais aussi sur les plans social, économique et budgétaire, associés au statu quo pour les ressortissants de pays tiers concernés (frais à payer au passeur, risque de traite et d’exploitation, risque de persécution, risque de mort et de mauvais traitements, etc.) et pour les États membres et l’Union (budget important lié aux opérations de recherche et de sauvetage, y compris avec des navires privés, à la protection aux frontières, à la coopération avec les pays tiers, aux procédures d’asile et aux éventuels retours en cas de rejet de la demande de protection internationale, ainsi qu’à la lutte contre la criminalité organisée, la traite et le trafic des êtres humains, etc.),
- la valeur ajoutée de l’action de l’Union, sur le plan du respect des valeurs de l’Union, y compris les droits fondamentaux, la confiance mutuelle entre les États membres et la confiance des demandeurs d’asile envers le système, mais aussi la sécurité juridique, la prévisibilité, l’application et la mise en oeuvre uniforme des règles, la réalisation d’économies d’échelle et la réduction des coûts susmentionnés liés au statu quo,
- rappeler que la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil<sup>1</sup> et le règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil<sup>2</sup> ne s’appliquent que sur le territoire des États membres, alors qu’il n’existe à l’heure actuelle pas suffisamment de voies légales permettant aux demandeurs d’asile d’atteindre ce territoire,
- rappeler qu’après l’introduction d’une demande d’asile dans un État membre, les dispositions du régime d’asile européen commun de l’Union s’appliquent,
- souligner que le refus d’une demande de visa humanitaire européen n’affecte en aucune manière le droit de demander l’asile dans l’Union et n’empêche pas le demandeur de faire appel à d’autres régimes de protection disponibles,

#### **4. DISPOSITIONS GÉNÉRALES**

- avoir pour objectif d’établir des dispositions relatives aux procédures et conditions permettant à un État membre de délivrer un visa humanitaire européen aux personnes sollicitant une protection internationale, en vue de permettre à ces personnes d’entrer sur le territoire de l’État membre qui délivre le visa aux seules fins d’y présenter une demande de protection internationale,
- inclure dans son champ d’application les ressortissants de pays tiers qui doivent être en possession d’un visa lors du franchissement des frontières extérieures des États

---

<sup>1</sup> Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l’octroi et le retrait de la protection internationale (JO L 180 du 29.6.2013, p. 60).

<sup>2</sup> Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l’État membre responsable de l’examen d’une demande de protection internationale introduite dans l’un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (JO L 180 du 29.6.2013, p. 31).

membres, en vertu du règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil<sup>1</sup>, et lorsque les allégations de faits de persécution ou de risque de persécutions, au sens de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil<sup>2</sup>, sont manifestement fondées, mais qui ne sont pas déjà concernés par un processus de réinstallation tel qu'il est défini dans les programmes de réinstallation nationaux, dans la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation et modifiant le règlement (UE) n° 516/2014 du Parlement européen et du Conseil<sup>3</sup> ou dans la directive 2001/55/CE du Conseil<sup>4</sup>,

- exclure de son champ d'application les personnes qui auraient par ailleurs le droit de rejoindre leur famille dans un État membre en temps utile en vertu d'autres actes juridiques du droit de l'Union ou du droit national,

## **5. PROCÉDURES DE DÉLIVRANCE DES VISAS HUMANITAIRES**

- prévoir que de telles demandes de visa peuvent être déposées directement, par voie électronique ou par écrit, auprès de tout consulat ou ambassade des États membres,
- prévoir les modalités pratiques de ces demandes de visa, qui comprendront le remplissage d'un formulaire de demande, la fourniture d'informations sur l'identité du demandeur, dont des identifiants biométriques, et l'exposé des raisons, dans la mesure du possible documentées, justifiant la crainte de subir une persécution ou un préjudice grave,
- prévoir que le demandeur d'un tel visa est convoqué à un entretien, qui pourra également être réalisé à distance, par des moyens de communication audiovisuels, assurant un niveau approprié de sécurité, de sûreté et de confidentialité, et, au besoin, avec l'assistance d'un interprète,
- prévoir que les documents présentés, et notamment leur authenticité, sont évalués par une autorité compétente, indépendante et impartiale, disposant des connaissances et des compétences adéquates en matière de protection internationale,
- prévoir que les demandes de visa sont évaluées sur la base de la déclaration du demandeur et de l'entretien et, si elles sont disponibles, des pièces justificatives, sans

---

<sup>1</sup> Règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (JO L 81 du 21.3.2001, p. 1).

<sup>2</sup> Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (JO L 337 du 20.12.2011, p. 9).

<sup>3</sup> 2016/0225(COD).

<sup>4</sup> Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil (JO L 212 du 7.8.2001, p. 12).

qu'une procédure complète de détermination du statut ne soit réalisée,

- prévoir que, préalablement à la délivrance du visa, chaque demandeur fait l'objet d'une vérification de sécurité, par l'intermédiaire des bases de données nationales et de l'Union dans le respect intégral des dispositions applicables en matière de protection des données, afin de garantir qu'il ne représente pas un risque pour la sécurité,
- prévoir que les demandes de visa font l'objet d'une décision dans un délai de 15 jours calendaires à compter de la date de leur introduction,
- prévoir que la décision concernant la demande est communiquée au demandeur et qu'elle est personnalisée, motivée et présentée sous forme écrite,
- prévoir qu'un ressortissant de pays tiers qui se voit refuser un tel visa a la possibilité de faire appel, comme c'est actuellement prévu en cas de refus de visa de court séjour ou de refus d'entrée à la frontière,

## **6. DÉLIVRANCE D'UN VISA HUMANITAIRE**

- prévoir que ces visas sont délivrés au moyen d'une vignette commune et introduits dans le système d'information sur les visas,
- prévoir que le visa humanitaire, une fois délivré, permet à son titulaire d'entrer sur le territoire de l'État membre qui délivre le visa aux seules fins d'y présenter une demande de protection internationale,

## **7. GESTION ADMINISTRATIVE ET ORGANISATION**

- prévoir que les demandes de visa de ce type sont évaluées par des agents dûment formés,
- prévoir que ce personnel peut être en poste soit dans les ambassades ou les consulats, soit dans les États membres, auquel cas les demandes seront transmises par voie électronique et les entretiens effectués à distance,
- prévoir que certains aspects de la procédure, qui n'impliquent pas de présélection des dossiers, d'évaluation ou de prise de décision de quelque nature que ce soit, peuvent être gérés par des prestataires de services externes, par exemple en matière d'apport d'informations, de gestion des rendez-vous pour les entretiens et de collecte d'identifiants biométriques,
- prévoir le déploiement de mesures appropriées pour veiller à la protection et à la sécurité des données, ainsi qu'à la confidentialité des communications,
- prévoir que les États membres coopèrent entre eux, avec les agences de l'Union, les organisations internationales, les organisations gouvernementales et non gouvernementales et les autres parties prenantes afin de garantir une application harmonisée,
- prévoir que les informations sur les procédures et les conditions d'obtention d'un tel



visa ainsi que sur les conditions et les procédures d'obtention d'une protection internationale sur le territoire des États membres sont largement accessibles, y compris sur les sites internet des ambassades et consulats des États membres ainsi que par l'intermédiaire du Service européen pour l'action extérieure,

## **8. DISPOSITIONS FINALES**

- prévoir un soutien financier important de la part du Fonds pour la gestion intégrée des frontières, à mettre à la disposition des États membres pour son application,
- prévoir qu'un État membre qui délivre un visa humanitaire a accès à la même compensation du Fonds «Asile, migration et intégration» que lorsqu'il accueille un réfugié par le biais du cadre européen pour la réinstallation,

## **9. MODIFICATION D'AUTRES ACTES JURIDIQUES**

- prévoir une modification des actes suivants:
  - le règlement (CE) n° 810/2009, pour préciser clairement que les dispositions du règlement portant création d'un visa humanitaire européen s'appliquent aux personnes qui demandent une protection internationale,
  - le règlement (CE) n° 767/2008 du Parlement européen et du Conseil<sup>1</sup>, pour permettre l'introduction des demandes de visa humanitaire européen dans le système d'information sur les visas,
  - le règlement (UE) 2016/399, pour adapter les conditions d'entrée des personnes ayant obtenu un visa humanitaire européen,
  - le Fonds pour la gestion intégrée des frontières, pour octroyer des financements aux États membres en vue de la mise en oeuvre du règlement portant création d'un visa humanitaire européen,
  - l'article 26 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française, relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes<sup>2</sup> et la directive 2001/51/CE du Conseil<sup>3</sup>, pour exempter les transporteurs transportant des ressortissants de pays tiers de responsabilité, d'obligations et de sanctions lorsque les ressortissants de pays tiers concernés déclarent leur intention de demander une protection internationale ou humanitaire sur le territoire des États membres.

---

<sup>1</sup> Règlement (CE) n° 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (règlement VIS) (JO L 218 du 13.8.2008, p. 60).

<sup>2</sup> JO L 239 du 22.9.2000, p. 19.

<sup>3</sup> Directive 2001/51/CE du Conseil du 28 juin 2001 visant à compléter les dispositions de l'article 26 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 (JO L 187 du 10.7.2001, p. 45).