



Agir par la Culture

2017

{ANALYSE #11}

LES FAMILLES SYRIENNES D'ALEP ABANDONNÉES ET LES PRINCIPES HUMANITAIRES BAFOUÉS :

« YEEES! GEWONNEN! » [T. FRANCKEN]

.....
Par Jean-François Pontégnie
Chargé d'études et d'analyses à PAC
.....

LES FAMILLES SYRIENNES D'ALEP ABANDONNÉES ET LES PRINCIPES HUMANITAIRES BAFOUÉS: « YEEES! GEWONNEN! » [T. FRANCKEN]

Par Jean-François Pontégnie
Chargé d'études et d'analyses à PAC

L'affaire dure depuis des mois et elle concerne la délivrance de visas par les autorités belges à des ressortissants étrangers, en l'espèce des familles syriennes, contraintes de quitter leur pays pour des raisons « humanitaires ». Au centre de cet imbroglio politique, médiatique et judiciaire, un homme, M. Théo Francken, secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration avec, en soutien de première ligne, son parti, la NVA et un Gouvernement fédéral en la personne de son premier Ministre, M. Charles Michel, notamment.

La presse se fait régulièrement l'écho des divers rebondissements de ce que nous conviendrons d'appeler l'« affaire des visas » et qui, au fil des jours, gagne en opacité et échappe de plus en plus à une compréhension citoyenne.

ANALYSE...

Nous procédons à un exposé, aussi clair et synthétique que possible, des aspects judiciaires de l'affaire des visas en nous basant : 1. sur l'arrêt du Conseil du Contentieux des Étrangers¹ où sont posées les questions préjudicielles à la Cour de Justice de l'union européenne (afin d'éclairer le contexte qui amené ces questions) et 2. sur le dossier relatif aux délibérations et décisions de la CJUE².

« Il est bien connu que la Syrie connaît, à l'heure actuelle, une guerre civile caractérisée par la commission de nombreuses violences et de graves violations des droits de l'homme, raison pour laquelle les instances d'asile en Belgique offrent une protection à tous les Syriens arrivant en Belgique, que toute personne quelque peu informée sait qu'il s'agit d'un des conflits les plus meurtriers et violents de la période contemporaine et que ceci est particulièrement vrai du siège d'Alep, en passe de devenir l'une des références les plus sombres³ ».

1. Arrêt n° 179 108 du 8 décembre 2016 du Conseil du Contentieux des Étrangers <http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/CALL%20179%20108%20du%208%20DEC%202016%20HV.pdf>

2. Cour de Justice de l'Union Européenne <http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-638/16>

3. Extrait de l'argumentaire développé par l'avocat de la famille syrienne devant le Conseil du Contentieux des Étrangers – op. cit.

LES FAITS⁴

- > Les personnes concernées, un couple marié et trois enfants en bas âge, nés en Syrie, sont de nationalité syrienne. Elles déclarent vivre à Alep en Syrie et être « de rite chrétien orthodoxe », les enfants ayant été baptisés à Alep.
- > Après une première tentative manquée, le 29 août 2016, les requérants se sont rendus au Liban, le 12 octobre 2016 et ont enregistré la demande auprès de l'ambassade de Belgique à Beyrouth.
- > Les demandes introduites auprès de l'ambassade visent à ce que soient rapidement délivrés des visas à validité territoriale limitée et ce, pour raison humanitaire.

Les demandes précisent qu'« un tel visa a pour objectif de leur permettre de quitter la ville assiégée d'Alep afin d'introduire une demande d'asile en Belgique », le requérant principal déclare avoir été « enlevé par un groupe terroriste, battu et torturé, avant d'être finalement libéré contre rançon », et que, « à peine libéré », un autre groupe terroriste s'est emparé de l'ensemble des voitures stockées dans son garage. Les requérants insistent sur la dégradation de la situation sécuritaire en Syrie et à Alep en particulier. Ils mettent en exergue le « droit à l'asile » garanti par l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

- > La famille syrienne souligne qu'elle se trouve soumise à une violence aveugle de grande intensité et qu'en outre, en tant que chrétienne, elle peut craindre d'être persécutée en raison de ses croyances. Elle insiste sur les difficultés à traverser la frontière syrienne-libanaise, la frontière étant officiellement fermée, et sur l'impossibilité de jouir d'une protection conforme aux normes internationales au Liban. Elle précise que l'autorisation de passer la frontière libanaise dépend de l'invitation fournie par l'ambassade de Belgique puisque le régime de libre circulation entre les deux pays a été aboli et la possibilité de visiter le Liban, drastiquement réduite. Par ailleurs, s'enregistrer comme réfugié au Liban n'est plus aujourd'hui possible. Elle rappelle l'impossibilité et le danger de se rendre en Turquie ainsi que la fermeture des frontières avec la Jordanie.

LA DÉCISION DE LA BELGIQUE, EN DATE DU 18 OCTOBRE 2016⁵

Le 18 octobre, les autorités belges font savoir à la famille syrienne que la demande de visas est rejetée. La Belgique raisonne comme suit.

Elle s'appuie tout d'abord sur le **Code des visas** (un texte européen lié à l'existence de l'espace Schengen de libre circulation pour ceux qui en font partie et instaurant un système de visas pour presque tous les autres) et avance :

- > vous demandez un visa à validité territoriale limitée. Les conditions de délivrance de ce type de visa sont fixées par l'article 25 du Code européen des visas ;
- > le Code des visas précise qu'un tel visa est délivré uniquement pour des séjours de courte durée, soit au maximum 90 jours sur toute période de 180 jours et que les raisons humanitaires pouvant justifier la délivrance

4. Le dossier des visas s'est compliqué du fait qu'outre la famille syrienne dont nous évoquons le cas, une seconde famille, sensiblement pareille à la première, s'est lancée dans les mêmes démarches. Dans la mesure où l'argumentation est essentiellement juridique, il nous a semblé opportun de n'examiner que la première cause.

5. Ces notes, basées sur le document du CCE, sont complétées par les considérations développées par l'avocat le 17 février 2017 auprès de la CJUE. Nous soulignons.

d'un visa à validité territoriale limitée visent des cas où un requérant doit se rendre pour une très courte période dans un État Schengen pour des circonstances indépendantes de sa volonté (p.ex. proche accidenté, décédé, tombé malade inopinément) et qui ne nécessitent pas de s'y installer durablement ;

- > or, vous sollicitez un visa à validité territoriale limitée pour demander l'asile en Belgique, c'est que vous avez donc manifestement l'intention de séjourner plus de 90 jours en Belgique ;
- > dans ces conditions, la délivrance d'un visa à validité territoriale limitée à un requérant qui a l'intention de demander l'asile en Belgique en-dehors de tout programme de réinstallation avalisé par la Belgique créerait un précédent dérogeant gravement au caractère exceptionnel de la procédure instaurée par le Code des visas.

La Belgique examine ensuite le rapport avec la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme. Pour la Belgique, l'article 3 de la Convention ne peut être interprété comme exigeant des États signataires d'admettre sur leur territoire toutes les personnes vivant une situation catastrophique sous peine d'exiger des pays développés d'accepter toutes les populations des pays en voie de développement, en guerre ou ravagés par des catastrophes naturelles.

D'autre part, ajoutent les avocats de la Belgique, les autorités auprès desquelles un étranger peut introduire une demande d'asile sont désignées à l'article 71/2 de l'«Arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers», lequel ne désigne pas les postes diplomatiques et consulaires belges. Or, autoriser la délivrance d'un visa d'entrée au requérant afin de lui permettre d'introduire sa demande d'asile en Belgique équivaldrait à autoriser l'introduction de sa demande dans un poste diplomatique, ce qui reviendrait à outrepasser l'Arrêté du 8/10/1981. De plus, le régime d'asile européen commun ne s'applique qu'aux demandes introduites sur le territoire des États membres ou aux frontières de celui-ci, à l'exclusion des demandes d'asile diplomatique ou territorial introduites auprès des représentations des États membres.

Et, enfin, aucun acte législatif n'a été adopté par l'Union quant aux conditions d'entrée et de séjour de plus de trois mois des ressortissants de pays tiers pour motifs humanitaires. Les États membres conserveraient, dès lors, leur compétence en la matière.

C'est la décision attaquée par la famille syrienne devant le Conseil du contentieux des Étrangers.

LES QUESTIONS PRÉJUDICIELLES

Au cours d'un procès, il arrive qu'une question d'interprétation ou d'application du droit surgisse, à laquelle il faut nécessairement répondre pour résoudre le litige. Parfois, le juge qui est saisi de l'affaire n'est pas compétent pour répondre lui-même à cette question ; il doit alors poser celle-ci à un

autre juge. On parle d'une question préjudicielle. En pratique, le juge rend un jugement (ou un arrêt) dans lequel il formule la question posée à une autre juridiction, ce qui a pour effet de suspendre le cours du procès, dans l'attente de la réponse (également prononcée par un jugement ou un arrêt).

Dans cette affaire, au niveau européen, tout dépend du rapport entre les textes relatifs aux droits de l'Homme (la Charte ou la Convention) et le Code européen des visas, le tout en lien encore avec l'arrêté belge de 1981 relatif à l'administration des visas.

Le Conseil du Contentieux des Étrangers ne s'est pas estimé compétent pour décider de cette matière, européenne, et a donc adressé des questions préjudicielles à la Cour de Justice de l'Union Européenne. Le Conseil demandait en substance :

- > Les « *obligations internationales* », visées par le Code des visas, visent-elles l'ensemble des droits garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union, les obligations faites par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la Convention de Genève relative au statut des réfugiés ?
- > Est-ce qu'un État membre, saisi d'une demande de visa à validité territoriale limitée, est *obligé* de délivrer le visa demandé, lorsqu'un risque de violation de la Charte ou d'une autre obligation internationale auquel il est tenu, est avéré ?

LES ARTICLES CONCERNÉS

La Convention de Genève

Art. 33. Défense d'expulsion et de refoulement

Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union

Article 4 – Interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants

Nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Article 18 – Droit d'asile

Le droit d'asile est garanti dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité instituant la Communauté européenne.

Le Code des Visas – art. 25 1. a

Article 25 Délivrance d'un visa à validité territoriale limitée

1. Un visa à validité territoriale limitée est délivré à titre exceptionnel dans les cas suivants :

- a) lorsqu'un État membre estime nécessaire, pour des raisons humanitaires, pour des motifs d'intérêt national ou pour honorer des obligations internationales :
- i) de déroger au principe du respect des conditions d'entrée prévues à l'article 5 [...]
 - ii) de délivrer un visa bien que l'État membre consulté conformément à l'article 22 ait émis des objections contre la délivrance d'un visa uniforme, ou
 - iii) de délivrer un visa en raison de l'urgence, sans avoir procédé à la consultation préalable au titre de l'article 22

LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE (CJUE)

Un mot d'introduction quant à l'attitude la CJUE. Puisqu'il s'agissait pour elle de se pencher sur une question préjudicielle, c'est-à-dire interprétative, on n'a guère de mal à comprendre que les débats aient pris une forte dimension partisane, le commentaire relevant dans ce cas des conceptions politiques qu'ont les représentants des divers pays ; c'est ainsi que l'on a pu percevoir une « belle » unanimité des diverses interventions des agents des gouvernements, avançant, pour citer l'avocat général *« le spectre d'un engorgement des représentations consulaires des États membres face à un flot incontrôlable de demandes de visas humanitaires qui seraient déposées sur la base du code des visas [...] »*. Et le même avocat de déplorer : *« il est attristant de constater que, malgré la longueur et le caractère répétitif des interventions des représentants des quatorze gouvernements s'étant succédé à la barre au cours de l'audience du 30 janvier 2017, aucun d'entre eux, face à la situation dans laquelle sont plongés les requérants, n'a rappelé [les] valeurs qu'affirment respectivement les articles 2 et 3 du traité UE : l'Union « est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine [...] ainsi que de respect des droits de l'homme » et a « pour but de promouvoir [...] ses valeurs », y compris dans ses relations avec le reste du monde »*.

Venons-en aux considérations développées le 7 février 2017 par l'avocat général, M. Paolo Mengozzi quant aux questions préjudicielles.

Parce que ces décisions lui semblaient être *« les seules qui soient dignes des « valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine » sur lesquelles repose la construction européenne et que défendent et promeuvent l'Union et ses États membres, tant sur leurs territoires que dans leurs relations avec les pays tiers »*, M. Mengozzi a proposé *« de répondre à la première question préjudicielle posée par le Conseil du contentieux des étrangers que l'article 25, paragraphe 1, sous a), du code des visas doit être interprété en ce sens que l'expression « obligations internationales » qui figure dans le texte de cette disposition ne vise pas la Charte, mais que le respect de celle-ci s'impose aux États membres lorsqu'ils examinent [...] une demande de visa au soutien de laquelle sont invoquées des raisons humanitaires, ainsi que lorsqu'ils adoptent une décision à l'égard d'une telle demande. »*

L'avocat a encore déclaré : « *je propose que la Cour réponde à la seconde question de la manière suivante : l'article 25, paragraphe 1, sous a), du code des visas doit être interprété en ce sens que [...] l'État membre sollicité par un ressortissant d'un pays tiers afin de lui délivrer un visa à validité territoriale limitée au motif de l'existence de raisons humanitaires est tenu de délivrer un tel visa s'il existe des motifs sérieux et avérés de croire que le refus de procéder à la délivrance de ce document conduira à la conséquence directe d'exposer ce ressortissant à subir des traitements prohibés par l'article 4 de la Charte, en le privant d'une voie légale pour exercer son droit de solliciter une protection internationale dans cet État membre* ».

« En effet, pour être parfaitement clair, de quelles alternatives disposaient les membres de la famille syrienne concernée ? Rester en Syrie ? Inconcevable. S'en remettre à des passeurs sans scrupules au péril de leur vie pour tenter d'accoster en Italie ou de rallier la Grèce ? Intolérable. Se résigner à devenir des réfugiés illégaux au Liban, sans perspective de protection internationale, courant même le risque d'être refoulés vers la Syrie ? Inadmissible. Pour paraphraser la Cour européenne des droits de l'homme, la Charte a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs »
– Paolo Mengozzi (7/02/2017)

On le sait, la CJUE n'a pas suivi les propositions de M. Mengozzi. D'une part, en considérant une série de textes réglant le droit de l'Union européenne, la Cour a estimé qu'il apparaissait clairement que la demande introduite par la famille syrienne « *ne relevait pas de l'application du Code des Visas, mais, en l'état actuel du droit de l'Union, du seul droit national* ». Ce qui a pour conséquence que « *les dispositions de la Charte, en particulier celles de ses articles 4 et 18, visées par les questions de la juridiction de renvoi, ne lui sont pas applicables* ».

Point. « Yees! Gewonnen! », comme le « tweete », avec toute l'élégance qui le caractérise, M. Francken.

QUELLE VICTOIRE ?

Il est donc acquis, au moins provisoirement, que les représentations (consulats, ambassades, etc.) ne sont pas *obligatoirement* concernées par les « demandes de protection internationale ». Celles-ci « *doivent être considérées lorsqu'elles sont introduites sur le territoire des États membres, y compris à la frontière, dans les eaux territoriales ou dans une zone de transit, mais non auprès des représentations des États membres* ».

Ce qui revient concrètement à ceci, qu'a souligné l'avocat général : « *les conséquences prévisibles de ces décisions ne laissent [...] que le choix entre [rester sur place et] s'exposer aux dangers, aux souffrances et aux traitements inhumains évoqués [...], susceptibles même de conduire au décès, ou se soumettre à d'autres types de traitements équivalents, en tentant de rejoindre illégalement le territoire d'un État membre pour y déposer la demande de protection internationale. En effet, il est parfaitement documenté que les ressortissants syriens, [...]*

qui arrivent, en désespoir de cause, à monnayer avec l'aide des passeurs sans scrupules une traversée maritime vers l'Union au péril de leur vie sont, s'ils ne décèdent pas par noyade ou pour d'autres motifs, battus, violentés et/ou laissés à l'abandon dans des embarcations de fortune à la dérive jusqu'à ce qu'ils soient, dans le meilleur des cas, recueillis par des garde-côtes ou par des ONG affrétant des navires de recherche et de sauvetage en mer».

Outre le caractère humainement intolérable de la situation dans laquelle cette décision de la CJUE laisse les Syriens, dont ceux qui ont la (très rare) opportunité de joindre une ambassade ou un poste consulaire, il est particulièrement choquant de constater que la CJUE considère que les Droits de l'Homme (et notamment l'article 4 de la Charte ou 3 de la Convention) ne trouvent pas à s'appliquer dès lors que ce sont les pays seuls qui, de façon discrétionnaire (en l'espèce un synonyme d'arbitraire), décident de l'attitude à imposer à leurs représentations à l'étranger. Sur base d'arguties juridiques (la délivrance de visas humanitaires par les représentations n'est pas réglée par le droit européen, dès lors la Charte des droits fondamentaux de l'Union ne trouve pas à obligatoirement s'appliquer), on peut donc allègrement bafouer les Droits fondamentaux : qu'on ne s'y trompe pas, c'est là tout le sens de la victoire pour M. Francken. À laquelle on ajoutera le droit que le Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration conserve de limiter de façon drastique l'accueil des personnes en situation de détresse humanitaire.

LA RÉINSTALLATION

Pour rappel, en dehors des très nombreuses mesures de contrôle des frontières, l'Europe pratique quand même la réinstallation et l'admission humanitaire : *« la réinstallation est le transfert d'un ressortissant d'un pays tiers ou d'un apatride, sur recommandation du Haut-Commissariat aux Réfugiés (ONU) et fondé sur le besoin d'une protection internationale, depuis un pays tiers vers un État membre où il est autorisé à résider avec le statut de réfugié ou un statut similaire. L'admission humanitaire n'est pas définie. [Elle fait toutefois] référence à des mécanismes similaires à la réinstallation, mais qui pour diverses raisons n'adhèrent pas entièrement à la définition de la réinstallation⁶ ».*

On sait que les pays limitrophes des pays en guerre ou présentant des situations humanitaires catastrophiques accueillent l'essentiel des populations réfugiées. Dans le cas syrien, en mars 2016, 4 millions de Syriens avaient quitté leur pays, et ce sont très majoritairement les pays limitrophes de la Syrie qui les ont accueillis : 1,2 millions au Liban, 2 millions en Turquie, 650.000 en Jordanie, ainsi que 250.000 en Irak et 130.000 en Egypte. L'Europe, entre 2011 et 2015, a pour sa part et au titre de la réinstallation et de l'admission humanitaire, accueilli un peu plus de... 54.000 personnes (dont 435 en Belgique) venant de partout dans le monde. Théo Francken pourtant ne cesse de vanter l'accueil belge alors que :

> au plus fort de la crise humanitaire, en 2016, la Belgique a accueilli 452 réfugiés par le biais du programme de réinstallation. 448 de ces réfugiés sont Syriens et viennent pour la plupart du Liban et de Turquie (102 ont

6. https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/FR_La%20r%C3%A9installation%20et%20les%20programmes%20d%27admission%20humanitaire_FINAL_o.pdf

été sélectionnés dans le cadre de l'accord UE-Turquie), mais certains ont été réinstallés depuis la Jordanie et l'Égypte. À côté de cela, 4 Congolais réfugiés au Burundi ont été réinstallés en Belgique ;

- > on l'a vu, «*la Belgique n'a pas de programme formel d'admission humanitaire. Néanmoins, le Secrétaire d'État à la Politique d'Asile et la Migration accorde, dans des circonstances exceptionnelles, et sur base discrétionnaire, des visas sur base du domaine humanitaire, qu'on convient d'appeler des «visas humanitaires» [...] Les bases humanitaires qui peuvent justifier de l'octroi d'un visa ne sont pas définies.*

QUE FAIRE ?

La Belgique, en la personne de son secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration, a défendu bec et ongles son droit discrétionnaire à l'immigration « légale », lequel est appliqué chichement. Pour ne pas dire de façon scandaleusement restrictive.

Pour ce seul aspect, afin de parvenir à dépasser les politiques xénophobes, dont la Belgique n'a pas le monopole, il faut *contraindre par la mobilisation* l'Union Européenne à publier un texte législatif qui règle la question des représentations des pays de l'Union à l'étranger et les contraint dès lors à appliquer la Convention de Genève – au minimum le « non-refoulement » des demandeurs d'asile.

De façon plus large, et afin de contourner le problème des réseaux de passeurs dont on sait qu'ils ne sont pas étouffés par les considérations morales, il convient de développer la politique de réinstallation de façon parfaitement exponentielle. S'il est physiquement vrai que l'Europe – pour reprendre le vocabulaire bassement démagogique des plaidoiries de l'État belge – ne peut sans doute pas « *accepter toutes les populations des pays en voie de développement, en guerre ou ravagés par des catastrophes naturelles* », il lui est possible de développer une véritable politique de rapatriement et d'installation massive des personnes *contraintes* de quitter leur pays.

Car, et c'est ce que ne disent jamais les politiques xénophobes qui sont menées sous nos yeux, les gens ne quittent pratiquement jamais leur pays, leur région leur ville, leur vie de leur plein gré : ils tâchent le plus longtemps possible de rester chez eux. Prétendre qu'il faudrait accueillir « *toute la misère du Monde* » est donc un abominable mensonge. De la propagande de bas niveau. De caniveau.

Enfin, mais la problématique est immense, il est évident que c'est sur le déséquilibre de la richesse mondiale qu'il convient de travailler d'une part, et au pillage du Sud global qu'il faut mettre fin d'autre part. Fameux chantier...