

Storytelling : l'affaire des visas humanitaires

1. Le visa humanitaire et la demande d'asile

Le droit belge ne mentionne pas explicitement le visa pour raison humanitaire. Mais le Secrétaire d'Etat, en vertu de ses pouvoirs et des **articles 9 et 13 de la loi de 1980** sur les étrangers, peut délivrer un visa humanitaire. C'est une compétence discrétionnaire, le Secrétaire d'Etat disposant en conséquence d'une large marge d'appréciation en la matière. Aucun critère d'admissibilité n'est précisé dans la loi et il n'y a aucun contrôle démocratique.

D'après les données dont dispose Myria, les visas humanitaires de court séjour sont en pratique délivrés dans trois types de situations : les situations préoccupantes de natures diverses et les réfugiés « sur invitation » qui sont sélectionnés dans le cadre d'une réinstallation ou lors d'opérations de sauvetage exceptionnelles.¹ Les demandes peuvent être introduites depuis les ambassades à l'étranger.

La demande d'asile quant à elle ne peut être déposée que depuis le territoire belge et le statut de réfugié suppose que le demandeur ait des raisons de croire qu'il risque d'être, à titre individuel, persécuté s'il était renvoyé dans son pays d'origine. C'est le Commissariat général aux réfugiés et apatrides qui prend la décision d'octroi de ce statut.

Statistiquement, en 2016, 1.182 visas humanitaires ont été délivrés, dont 905 pour court séjour sur un total de 1.876 décisions, sachant qu'une décision est émise pour chaque personne (adulte ou enfant).² Et sur la même année, le nombre de Syriens réinstallés est passé à 448. Par ailleurs, 324 Syriens ont reçu un visa humanitaire de court séjour, probablement une large partie dans le cadre d'opérations de sauvetage de Chrétiens.

2. Les affaires qui nous occupent

1) Demande de visa humanitaire court séjour d'une famille d'Alep – *M.N. et autres c. Belgique*

Une famille composée de deux parents et deux enfants, introduit des demandes de visa court séjour auprès de l'ambassade de Belgique à Beyrouth. La Belgique refuse de leur délivrer des visas. La famille introduit des recours au Conseil du contentieux des étrangers (CCE) et obtient gain de cause mais l'Etat belge poursuit son refus d'octroi de visa (alors que les décisions rendues sont exécutoires par provisions – elles doivent être respectées même si un recours est introduit contre elles). La

¹ https://www.myria.be/files/FOCUS_visa_humanitaire.pdf.

² *Ibidem*, p. 72.

famille finit par se rendre devant la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH). 5 ONG interviennent dans la procédure et 11 Etats membres ; elle est portée en Grande Chambre. L'audience se déroulera le 24 avril 2019 à Strasbourg.

2) Trafic des visas humanitaires

En janvier 2019, un conseiller communal et un directeur de CPAS sont poursuivis pour trafic d'êtres humains. Ils auraient, moyennant le paiement de sommes importantes - parfois de l'ordre de 10.000 euros -, privilégié certaines demandes de visa humanitaires. La question de l'implication de Théo Francken, alors Secrétaire d'Etat à l'asile et à la migration est posée. L'enquête est en cours. Ce scandale démontre combien il est nécessaire d'une part, d'inscrire dans la loi des critères clairs d'octroi de ce type de visa et d'autre part, de renforcer la transparence et le contrôle démocratique, notamment par l'institution d'une commission indépendante du pouvoir exécutif et chargée de trancher la question de l'octroi.

3. Les questions en jeu devant la Cour européenne des droits de l'Homme

Les droits fondamentaux en cause devant la Cour dans l'affaire *M.N et autres c. Belgique* sont les suivants :

- article 1^{er} CEDH :

La première question que la Cour EDH devra trancher est celle de la juridiction et donc de l'obligation de l'Etat belge de respecter la Convention Européenne des droits de l'homme lorsqu'elle statue sur une demande de visa introduite hors de son territoire. Selon la FIDH et la LDH, la réponse à cette question est positive. Quand un Etat fixe les conditions au franchissement de ses frontières, il exerce sa juridiction, en vertu d'une compétence par essence nationale, reconnue en droit international ; la circonstance qu'il puisse traiter cette question, en tout ou en partie, par l'entremise de ses agents sis à l'étranger, pas plus que la circonstance que leur décision déploie une partie de ses effets à l'étranger, ne peuvent, de quelque manière que ce soit, disqualifier la nature de la juridiction que l'Etat exerce en la matière.

- article 3 CEDH :

La LDH et la FIDH sont d'avis que lorsqu'elles traitent d'une demande de visa, les autorités, qui auraient connaissance d'un risque sérieux pour le demandeur d'être victime de torture ou de traitements inhumains et dégradants, doivent prendre toutes les mesures utiles pour empêcher la matérialisation de ce risque. Selon les circonstances de l'espèce, il pourra, le cas échéant, en résulter une obligation d'octroyer le visa en question. Ainsi, même si les Etats ont le droit d'établir souverainement leurs politiques d'immigration, cela ne peut justifier, que face aux difficultés de gestion des flux migratoires, ils recourent à des pratiques incompatibles avec leurs obligations conventionnelles. Dès lors que la famille syrienne, obligée de rester en Syrie, de par l'absence de délivrance de visa humanitaire, risquait de subir des traitements inhumains et dégradants, la Belgique, qui a refusé de chercher et trouver une solution pour cette famille, a contrevenu à l'article 3 CEDH.

- article 6/13 CEDH :

L'accès à la justice de la famille syrienne et leur droit à un recours effectif ont été mis à mal à plusieurs reprises dans ce dossier :

- ✓ Par trois arrêts successifs, le Conseil du contentieux des étrangers (CCE - instance d'appel des décisions prises par l'Office des étrangers) a donné raison à la famille, enjoignant l'Etat belge de délivrer visa. Ce ne fut pas fait alors que les décisions du CCE sont exécutoires par provision (cela signifie qu'elles doivent être exécutées même si un recours est introduit en cassation administrative auprès du Conseil d'Etat).
- ✓ Pour obtenir le respect des décisions de justice prises par le CCE, la famille s'est rendue devant les Cours et Tribunaux de l'ordre judiciaire. Le Tribunal de première instance et la Cour d'appel ont donné raison à la famille, l'Etat a déclaré dans la presse qu'il n'exécuterait pas la décision pourtant exécutoire de la Cour d'appel.
- ✓ L'Etat a introduit une procédure unilatérale auprès d'un juge néerlandophone de la même cour d'appel et obtenu une décision favorable qui venait contredire directement l'arrêt rendu par l'autre juge de la cour d'appel. C'est contraire au principe juridique de l'autorité de chose jugée. En outre, la famille a fait tierce opposition de cette nouvelle décision et n'a obtenu de décision que 9 mois plus tard alors que la première décision avait été rendue dans un délai de quelques jours.

4. Position de la FIDH et de la LDH

La FIDH et la LDH postulent que :

- dès lors qu'ils exercent une compétence continue et ininterrompue, les Etats sont tenu de respecter la CEDH et sont en conséquence tenus des effets extraterritoriaux de leurs actions et omissions ;

- dans l'affaire *M.N. et autres c. Belgique*, la Belgique a bien enfreint l'article 3 de la CEDH en laissant, en parfaite connaissance de cause, ces parents et ces deux enfants sans secours aucun. Tant le droit que la morale interdisent à la Belgique de plaider que ces parents auraient dû risquer leur vie et celle de leurs enfants et s'en remettre aux trafiquants aux fins d'atteindre illégalement son territoire, pour se sentir enfin obligée de les protéger ;

- dans cette même affaire, la Belgique a violé les articles 6 et 13 de la CEDH notamment en ne respectant pas les décisions exécutoires prise par le Conseil du contentieux des étrangers et qui ordonnaient de délivrer visa, mais aussi en faisant appel à un autre juge de la cour d'appel alors que l'affaire avait déjà été tranchée devant un juge du même degré de juridiction ;

Au regard de cette affaire et du scandale ayant éclaté récemment du trafic de visas humanitaires, il est urgent de définir des critères clairs à l'octroi de ces visas, de renforcer la transparence, et d'instituer une commission d'évaluation indépendante de l'exécutif. Nous avons toutes et tous une responsabilité à assurer des voies d'accès sûres et légales vers l'Europe.

Le pouvoir exécutif n'est pas sans limite, il doit être tenu de respecter et faire respecter les droits fondamentaux. C'est une condition essentielle de la démocratie et de l'Etat de droit.