

N° 2016/03

**OPINION : AUTORISER DES SYRIENS À REJOINDRE LA BELGIQUE  
EN TOUTE LÉGALITÉ ET SÉCURITÉ.  
EVIDENCE OU IDÉE FARFELUE ?**

Sylvie Sarolea\*

Luc Leboeuf\*\*

Mis en ligne/uploaded: 08/11/2016

---

\* Professeure à l'Université catholique de Louvain et avocate. L'auteure peut être contactée à l'adresse suivante : [sylvie.sarolea@uclouvain.be](mailto:sylvie.sarolea@uclouvain.be).

\*\* Chercheur à l'Université catholique de Louvain et au Max Planck Institute, avocat. L'auteur peut être contacté à l'adresse suivante : [luc.leboeuf@uclouvain.be](mailto:luc.leboeuf@uclouvain.be).

Le présent texte peut être uniquement utilisé à des fins de recherche individuelle. Toute reproduction ou diffusion, que ce soit en version papier ou électronique, est soumise au consentement du ou des auteurs. L'auteur est libre d'en publier le contenu ailleurs mais assume alors l'entière responsabilité du respect de ses obligations vis-à-vis de tout éditeur tiers.

This text may be used for personal research purposes only. Any reproduction or diffusion for other purposes, whether in hard copy or electronic format, requires the consent of the author(s). The author is free to publish the text elsewhere but then assumes full responsibility for complying with the obligations imposed by any third party.

Les Cahiers du CeDIE doivent être cités comme suit: Auteur, Titre, Cahiers du CeDIE année/numéro, [www.uclouvain.be/cedie](http://www.uclouvain.be/cedie), suivi de la date à laquelle il a été consulté.

The CeDIE Working Papers should be cited as follows: Author, Title, CeDIE Working Paper year/number, [www.uclouvain.be/cedie](http://www.uclouvain.be/cedie), followed by the date it was consulted.

ISSN 2034-6301

© Sylvie Sarolea et Luc Leboeuf

Published in Belgium by:  
Université catholique de Louvain  
CeDIE – Centre Charles De Visscher pour le droit international et européen  
Collège Thomas More  
Place Montesquieu, 2 (boîte L2.07.01)  
1348 Louvain-la-Neuve  
Belgique / Belgium

[www.uclouvain.be/cedie](http://www.uclouvain.be/cedie)

Contact : [cedie@uclouvain.be](mailto:cedie@uclouvain.be)

## **RÉSUMÉ – ABSTRACT**

(FR) Cette contribution propose une brève analyse de la polémique relative à des décisions de justice ordonnant la délivrance d'un visa à des demandes d'asile syriens.

(EN) This contribution is a brief analysis of Belgian judicial decisions providing the issuance of visas to Syrian asylum seekers.

## **MOTS-CLÉ – KEYWORDS**

Droit d'asile – entrée légale - visa d'entrée – décisions administratives et judiciaires exécutoires

Asylum law – legal entry – visa – judicial decisions

## **TABLE DES MATIÈRES – TABLE OF CONTENTS**

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>1. UNE DÉCISION EXÉCUTOIRE, DEVANT ÊTRE RESPECTÉE.....</b>	<b>5</b>
<b>2. LE DROIT D'ASILE : DROIT DU PIED DANS LA PORTE .....</b>	<b>7</b>
<b>3. CRÉER DES VOIES LÉGALES D'ACCÈS : UN IMPÉRATIF .....</b>	<b>7</b>

## INTRODUCTION

Depuis quelques jours, plusieurs décisions de justice ordonnant la délivrance d'un visa ou d'un laisser-passer à une famille syrienne réfugiée originaire d'Alep fait polémique.

Le Secrétaire d'État dénonce une décision mettant en danger le système d'asile en impliquant une ouverture totale des frontières. Les avocats de la famille, soutenus par plusieurs organisations non gouvernementales, tel Amnesty ou le CIRE, appellent au respect de la décision prononcée, exécutoire, conforme au droit belge, européen et international.

Sans entrer dans le détail des procédures, les faits peuvent être synthétisés comme suit. La maison de la famille située à Alep a été détruite dans les bombardements ; ils se sont réfugiés dans la maison d'un oncle et redoutent à chaque instant d'être touchés par une bombe ou des tirs ; les enfants ne vont bien évidemment plus à l'école et l'approvisionnement est de jour en jour de plus en plus compliqué. Ils ont introduit une demande de visa sur la base de l'article 25 du Code communautaire des visas, qui prévoit la possibilité de délivrer un visa à validité territoriale limitée à titre exceptionnel, notamment pour des raisons humanitaires. Un tel visa n'est valable que pour se rendre sur le territoire belge. La famille souhaitait être accueillie en Belgique par une famille ayant accepté de les prendre en charge. L'objectif est d'entrer légalement en Europe, sans avoir à prendre le risque d'une traversée par la mer extrêmement périlleuse, afin d'y introduire une demande d'asile. L'administration a, par trois fois, rejeté la demande. Ces trois refus ont fait l'objet de recours. À chaque fois, les juges ont donné raison aux requérants. Le troisième arrêt a été plus loin en ordonnant la délivrance du visa ou d'un laisser-passer. Un quatrième juge est ensuite intervenu pour assortir cette condamnation d'une astreinte. Toutes ces décisions sont exécutoires c'est à dire contraignantes même si elles font l'objet d'un recours.

Que penser de cette affaire et des débats qu'elle suscite ? Sur le plan strictement moral et humaniste, personne ne contestera que la situation à Alep est cauchemardesque et qu'il est fondamental d'éviter que les réfugiés fuyant la guerre ne doivent risquer leur vie en mer ou être soumis à un périple périlleux pour rejoindre une zone où ils puissent trouver la sécurité. Cette évidence trouve-t-elle appui en droit ? La présente analyse se découpe en trois points : l'analyse du cas particulier, sa mise en perspective par rapport aux règles régissant le droit d'asile en droit international et en droit européen, son examen au regard du droit international et européen des droits de l'homme et, enfin, les enseignements à en tirer quant aux réformes à adopter de toute urgence.

### 1. UNE DÉCISION EXÉCUTOIRE, DEVANT ÊTRE RESPECTÉE

Premièrement, quelle que soit l'appréciation que l'on peut avoir d'une décision de justice, si celle-ci est exécutoire, elle doit être respectée. Il y va du respect même de l'État de droit et de la séparation des pouvoirs. Il n'appartient pas au pouvoir exécutif de s'arroger le droit de ne pas respecter une décision du pouvoir judiciaire, quand bien même elle ne lui convient pas. Le précédent est très grave et met en péril une des bases fondamentales de notre société démocratique.

Deuxièmement, à supposer même que cela soit pertinent, ce n'est pas un juge isolé adoptant une position inédite qui a statué ici. Ce ne sont pas moins de quatre juges, trois de la juridiction administrative qu'est le Conseil du contentieux des étrangers, et ensuite le Président du Tribunal de première instance, qui se sont prononcés dans le même sens dans cette affaire. Le Conseil du contentieux des étrangers a une première fois suspendu la décision de refus de visa et ordonné, au titre de mesures provisoires, à l'État belge d'adopter une nouvelle décision dans les 48 heures. La nouvelle décision était identique à la précédente. La même juridiction, par la voix d'un autre juge, a adopté un arrêt semblable au premier : suspension et mesures provisoires. L'administration a pris une troisième décision négative. Un troisième juge du Conseil du contentieux des étrangers est appelé à statuer quant à cette nouvelle décision négative. Il reproche à l'administration non seulement de n'avoir toujours pas procédé à un examen rigoureux de la gravité des circonstances qui lui étaient soumises, mais aussi de ne pas respecter l'autorité de la chose jugée de deux arrêts précédents. Il constate le « péril imminent encouru par la famille » et ordonne, dès lors, la délivrance d'un laissez-passer ou un visa. Son arrêt est exécutoire et ne permet pas à l'État de tergiverser quant à son exécution. L'administration continuant à refuser d'exécuter les arrêts du Conseil du contentieux des étrangers, les requérants saisissent le Président du Tribunal de première instance. Celui-ci n'a pu faire que constater ce que l'on qualifie en droit de « voie de fait », à savoir un refus illégal de respecter la loi, ici les arrêts du Conseil du contentieux des étrangers. Le Président du Tribunal ordonne dès lors à l'État belge de respecter l'arrêt et de délivrer un visa ou un laissez-passer. Il assortit son ordonnance d'une astreinte de 1000 € par requérant par jour de retard.

Troisièmement, il a été soutenu que ces juges avaient outrepassé leurs pouvoirs et adopté une jurisprudence isolée, que le Secrétaire a annoncé contester devant le Conseil d'État. Une telle jurisprudence est rare mais n'est pas inédite. Le Conseil du contentieux des étrangers a déjà suspendu à plusieurs reprises en extrême urgence des refus de visa dans ces circonstances similaires. Qu'un juge administratif ordonne la délivrance d'un visa est une étape supplémentaire plus exceptionnelle. Elle se fonde toutefois sur le prescrit légal, qui autorise le juge à « ordonner toutes les mesures nécessaires à la sauvegarde des intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire, à l'exception des mesures qui ont trait à des droits civils ». Les intérêts des parties résultent ici du respect dû à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui interdit de manière absolue les traitements inhumains et dégradants. Le juge a estimé, en raison des circonstances particulières de l'affaire, que la sauvegarde de ce droit justifiait la délivrance d'un visa ou d'un laissez-passer. Le juge pointe :

**Quant à la situation en Syrie, les requérants font valoir de manière précise de multiples éléments factuels, dont plusieurs sont par ailleurs de notoriété publique ; citons notamment le fait que la situation en Syrie et plus spécifiquement dans la ville d'Alep est d'une gravité extrême, où « l'insécurité et les conditions de vie atteignent une horreur inégalée. Il est évident que les demandeurs se trouvent dans une situation d'urgence absolue en raison du conflit armé en Syrie et plus particulièrement à Alep. [...] Des bombardements massifs et visant les populations ont frappé et continuent à frapper Alep actuellement. [...] En conclusion, tant [leur] situation catastrophique sur le plan humanitaire que les obligations internationales qui lient la Belgique justifient l'octroi d'un visa à validité territoriale limitée sur base de l'article 25 du code des visas en vue de leur permettre de demander l'asile en Belgique. Seule l'application de cette disposition permettra à mes clients d'accéder au territoire belge afin d'y demander une protection internationale ».**

## 2. LE DROIT D'ASILE : DROIT DU PIED DANS LA PORTE

Cette affaire doit être replacée dans le contexte plus large de la situation des civils fuyant la guerre, confrontés à la nécessité de quitter la zone de conflit pour trouver refuge dans un pays tiers. Une bonne compréhension de la situation passe par une connaissance du droit mais également des chiffres.

Le droit international ne garantit pas le droit pour un demandeur d'asile d'accéder à un pays tiers afin d'y demander d'asile. Paradoxalement, le droit international garantit le droit à toute personne de quitter son pays, mais pas celui d'entrer dans un pays tiers, quand bien même elle fuit la persécution. L'on ne peut demander l'asile qu'une fois que l'on a déjà mis le pied soit à la frontière, soit à l'intérieur du pays où l'on entend obtenir une protection<sup>1</sup>. Une fois que le réfugié a accédé au territoire de l'État tiers, il bénéficie alors et seulement à ce moment du principe de non-refoulement. Ce dernier impose la prise en compte de sa demande et l'analyse de celle-ci. Faut-il dès lors que le réfugié soit parvenu à cette frontière ou alors à entrer dans le pays tiers ? L'accès au territoire européen est extrêmement difficile ; les frontières sont solidement fermées et les États européens multiplient les opérations dissuadant les arrivées. Ceci explique que la toute grande majorité des entrées de réfugiés soient des entrées illégales, seule solution pour pouvoir introduire une demande de protection internationale. Cette réalité du droit international et la réponse de l'Union européenne contraignent les réfugiés à entreprendre un voyage extrêmement périlleux pour passer illégalement les frontières par voie terrestre ou les atteindre par la voie maritime avec les résultats que l'on connaît, soit 6000 morts en Méditerranée au cours de la seule année 2016.

L'alternative consistant à exiger des Syriens qu'ils restent dans des pays voisins de la Syrie n'en est pas une. Premièrement, sur les plans éthique et pratique, comment exiger de pays comme le Liban ou la Jordanie, ... qu'ils accueillent tous les réfugiés syriens ? À ce jour, 1,5 millions y sont déjà installés, soit pour le Liban, 186 réfugiés pour 1000 habitants, et pour la Jordanie, 87 pour 1000. Ce taux est 2,6 pour 1000 dans les pays de l'Union européenne<sup>2</sup>. Deuxièmement, la saturation des pays en question déstabilise encore davantage la région et ne permet plus un accueil des réfugiés dans des conditions respectant la dignité humaine.

## 3. CRÉER DES VOIES LÉGALES D'ACCÈS : UN IMPÉRATIF

Dans ce contexte, offrir un accès légal aux réfugiés est une solution proposée par de nombreux experts internationaux pour éviter l'hécatombe aux portes de l'Europe, la violence que cela suscite et la prime que cela donne aux passeurs et aux réseaux mafieux.

Les juges qui se sont prononcés dans le cas d'espèce en ont pris acte. S'appuyant sur l'interdiction absolue des traitements inhumains et dégradants, ils ont jugé que ce droit fondamental ne pouvait être respecté qu'en autorisant une entrée légale. Leur analyse est pertinente pour la grande majorité des personnes fuyant le conflit syrien. Ils l'ont justifiée dans le cas d'espèce, au vu des

---

<sup>1</sup> La Cour européenne des droits de l'homme estime que l'interdiction du refoulement s'impose hors des frontières si des migrants sont interceptés par les autorités d'un pays du Conseil de l'Europe, tel dans l'arrêt *Hirsi* des navires de garde-côtes battant pavillon italien.

<sup>2</sup> UNHCR, *Global trends. Forced displacement in 2015*, [www.unhcr.org/576408cd7](http://www.unhcr.org/576408cd7).

circonstances spécifiques invoquées. Cette précision fait de la jurisprudence en question une jurisprudence particulière. Elle impose toutefois une réflexion plus large, engagée par de nombreux experts depuis le début du conflit. Ils concluent à l'urgence absolue d'ouvrir des voies légales d'accès au territoire européen.

Ainsi, le rapporteur spécial des Nations-Unies sur les droits de l'Homme des migrants, François Crépeau, exhorte l'Union européenne et la communauté internationale à organiser un accès légal pour les nombreux réfugiés, notamment Syriens qui fuient l'horreur de la guerre et la désolation<sup>3</sup>. Il rappelle que c'est ce que la communauté internationale avait fait il y a 30 ans pour les Indochinois, accueillant en quatre ans, de 1979 à 1982, au sein de 20 pays, 623 800 « *boat people* ». Il serait possible d'organiser la solidarité de la même manière en mettant en place un plan d'action global où la Communauté internationale offrirait à un grand nombre de Syriens « une alternative pour qu'ils puissent aller faire la queue à Istanbul, à Amman et à Beyrouth avec une vraie chance de s'établir au lieu de payer des milliers d'euros pour mourir avec leurs enfants en Méditerranée ». Accueillir en Europe un million de Syriens en cinq ans serait une goutte d'eau dans l'océan européen, puisque cela représenterait, par exemple pour le Royaume-Uni, 14 000 syriens par an pendant cinq ans. Il invitait même à passer à un plus grand nombre pendant sept ans ou à élargir le nombre de nationalités couvertes en incluant par exemple les Erythréens<sup>4</sup>.

Ce qu'ont fait les juges belges ne relève donc ni de la folie ni de l'inconscience, mais seulement d'une réalisation dans un cas particulier de ce qui est prôné à une plus large échelle. Ouvrir des voies légales d'accès est la seule solution pour mettre fin à la seconde tragédie frappant les réfugiés aux portes de l'Europe, eux qui subissent déjà la tragédie d'une guerre qui ne leur laisse aucune alternative.

---

<sup>3</sup> <https://www.theguardian.com/world/2015/apr/22/uns-francois-crepeau-on-the-refugee-crisis-instead-of-resisting-migration-lets-organise-it>

<sup>4</sup> Voy. sur cette pratique l'étude publiée par le parlement européen en 2014 une intitulée « Humanitarian visas option or obligation ? », [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509986/IPOL\\_STU%282014%29509986\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509986/IPOL_STU%282014%29509986_EN.pdf). Voy. l'appel de Neuchâtel lancé par plusieurs ONG suisses : [www.humanitarianvisa.org/#appel-de-neuchatel](http://www.humanitarianvisa.org/#appel-de-neuchatel). Plusieurs ONG italiennes ont lancé un projet pilote de « corridor humanitaire », approuvé par le gouvernement italien, mettant en place un parrainage de réfugiés installés au Liban et au Maroc.



**Comité scientifique/Scientific Board**

Prof. Jean-Yves Carlier  
Prof. Pierre d'Argent  
Prof. Marc Fallon  
Prof. Stéphanie Francq  
Prof. Paul Nihoul  
Prof. Sylvie Saroléa

**Comité de rédaction/Editorial Board**

Prof. Stéphanie Francq  
Damien Gerard  
Annie Fourny  
Caroline Manesse

Les Cahiers du CeDIE sont stockés sur [DIAL](#), la plateforme de dépôt institutionnel de l'Académie Louvain.  
The CeDIE Working Papers are uploaded on [DIAL](#), the Louvain Academy repository and publications database.

**CeDIE – Centre Charles De Visscher pour le droit international et européen.** Créé en 1963, le CeDIE honore depuis 1973 la mémoire du Professeur Charles De Visscher (1884-1973), une personnalité qui a marqué le droit international public dans la période d'après-guerre. Il fut, en particulier, président de l'Institut de droit international, juge à la Cour internationale de Justice et ministre du gouvernement belge. Le CeDIE poursuit des activités de recherche dans les disciplines juridiques affectant les problématiques internationales au sens large, en particulier le droit international public, le droit international privé, le droit européen (UE) et les droits de l'homme. Depuis ses débuts, le CeDIE défend une conception large du droit international et une approche comparative, de type interdisciplinaire.

**CeDIE – Charles De Visscher Centre for International and European Law.** Established in 1963, the CeDIE honours since 1973 the memory of Professor Charles De Visscher (1884-1973), a prominent figure in the field of public international law in the post-WWII period. Among others, he held positions as President of the Institut de droit international, Judge of the International Court of Justice and Minister in the Belgian government. The CeDIE carries research activities in the field of international law including public international law, private international law, European (EU) law and human rights law. Since its inception, the CeDIE aims to promote a broad understanding of and an interdisciplinary approach to international law.

---