

BENELUX - GERECHTSHOF

REGENTSCHAPSSTRAAT 39
1000 BRUSSEL
TEL. 519.38.61

GRIFFIE

COUR DE JUSTICE BENELUX

39, RUE DE LA RÉGENCE
1000 BRUXELLES
TÉL. 519.38.61

GREFFE

Traduction de la pièce

A 90/5/8

COUR DE JUSTICE BENELUX

Conclusions de Monsieur M.R. Mok, avocat général

suppléant,

dans l'affaire A 90/5 - A. Medjahri contre l'Etat

néerlandais

1. Exposé sommaire de l'affaire

1.1. Par arrêt du 4 mai 1990, le Hoge Raad der Nederlanden a invité la Cour de Justice Benelux à répondre à quatre questions. Ces questions sont apparues dans le cadre d'un référé entre les parties prénommées.

1.2. Après avoir fait antérieurement quelques séjours irréguliers aux Pays-Bas et y avoir été déclaré étranger indésirable, Medjahri, né en France et de nationalité inconnue, est (à nouveau) entré clandestinement aux Pays-Bas le 19 juin 1986 en franchissant les frontières franco-belge et belgo-néerlandaise.

Par assignation en référé du 9 février 1987, Medjahri a demandé au président du tribunal de Groningue qu'il soit fait interdiction à l'Etat néerlandais de l'éloigner des Pays-Bas aussi longtemps que son admission ne serait pas garantie ailleurs. Par jugement du 25 février 1987, le président a refusé la mesure demandée. Medjahri a été ensuite éloigné des Pays-Bas, mais il y a été une nouvelle fois appréhendé en juin de la même année.

Medjahri avait, dans l'intervalle, interjeté appel du jugement du président. Par arrêt du 11 mai 1988, la cour d'appel de Leeuwarden a confirmé le jugement du président du tribunal de Groningue.

Medjahri s'est pourvu en cassation contre l'arrêt précité et son pourvoi a amené le Hoge Raad à poser à la Cour de Justice Benelux les quatre questions examinées ci-après.

1.3. En référé, Medjahri a soutenu que le procédé par lequel l'Etat l'avait éloigné ou entendait l'éloigner (à nouveau) des Pays-Bas était illicite. Ce procédé d'éloignement était la "méthode Roosendaal",

"qui consiste à munir l'intéressé d'un billet aller à destination d'une localité en France et à le mettre sans plus, c'est-à-dire sans escorte, à Roosendaal dans un train en partance pour la France via la Belgique, afin de l'éloigner vers la France par la frontière extérieure du territoire du Benelux".⁽¹⁾

1.4. D'après une branche du moyen de cassation présenté par Medjahri, l'éloignement par la méthode décrite ci-avant serait notamment contraire aux règles Benelux en vigueur.

Les règles Benelux visées sont les articles 15 et 16 de la Décision du Groupe de travail pour la Circulation des Personnes de l'Union économique Benelux relative à l'éloignement et à la reprise de personnes du

¹

Cité de l'arrêt de renvoi, att. 4 sous (VI).

28 juin 1967 (M/P (67) 1)(2), dénommée ci-après la Décision. Le texte des articles visés est reproduit à l'attendu 3.1 de l'arrêt de renvoi.

1.5. Le Hoge Raad avait décidé antérieurement que l'éloignement selon la méthode Roosendaal ne constituait pas un acte illicite de l'Etat néerlandais à l'encontre de l'étranger concerné(3). C'est par la suite seulement que ladite Décision a été désignée comme faisant partie des "règles juridiques communes", visées à l'article 1er, alinéa 2, du Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux(4).

1.6. Dans la présente procédure devant la Cour de Justice Benelux, les parties à l'action principale ont déposé des mémoires qui ont été développés oralement par leurs conseils.

Le gouvernement belge a également déposé un mémoire.

2. Les articles 15 et 16 de la Décision ont-ils un effet direct ?

2.1. La question A tend à savoir si ces articles de la Décision ont aussi pour objet de garantir envers les étrangers qui y sont visés qu'en cas d'éloignement d'un des pays du Benelux, en l'espèce des Pays-Bas, on se conformera aux dispositions desdits articles.

2.2. Une disposition de droit international public ayant un effet direct peut, suivant son contenu, lier individuellement les citoyens(5). Il y a par contre des règles de droit international public dont, en raison de leur contenu, seuls les Etats concernés sont destinataires(6). C'est ce dernier principe qui prévaut :

"The binding force of a treaty concerns in principle the contracting States only, and not their subjects."(7)

-
- 2 Textes de base Benelux, tome 1, rubrique Circulation des personnes, p. 34 et s.; Tractatenblad 1978, 171, éd. Schuurman & Jordens n° 86, 1990, p. 572 et s.
 - 3 HR 13 décembre 1985, NJ 1987, 171, avec note A.H.J. Swart, RV 1985, 51, avec note G. Caarlos.
 - 4 Décision du Comité de Ministres de l'Union économique Benelux, M (85) 9, (Tractatenblad 1986, 192, éd. S. & J. 152, 1990, p. 241) entrée en vigueur le 1er juin 1986.
 - 5 Formulation de l'article 93 de la Constitution néerlandaise; cf. H.G. Schermers, Internationaal publiekrecht voor de rechtspraak, 1985, par. 438, p. 154/155.
 - 6 I. Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, 1987, n° 556 et s., p. 136/137.
 - 7 Oppenheim-Lauterpacht, International Law, Vol 1, 1955 (Tenth Impression, 1974), par. 520, p. 924. Voyez aussi : Charles Rousseau, Droit international public, 1987, par. 63, p. 65.

2.3. L'intitulé, le préambule et les articles 1 et 2 de la Décision indiquent qu'elle a pour objet l'exécution de la Convention entre les pays du Benelux concernant le transfert du contrôle des personnes vers les frontières extérieures du territoire du Benelux(8) (ci-après la Convention).

L'article 14 de cette Convention énonce :

"Chacune des Hautes Parties Contractantes s'engage à prendre les mesures nécessaires en vue de la mise en concordance de sa réglementation avec les décisions prises par le Groupe de travail."

On peut en déduire que le Groupe de travail peut seulement prendre des décisions qui s'adressent aux Etats. Le Commentaire commun de l'article 14(9) le confirme car il mentionne que les décisions du Groupe de travail ne sont pas "exécutoires par elles-mêmes".

2.4. Le fait pour les dispositions concernées de la Décision d'avoir été désignées comme "règles juridiques communes" n'implique pas nécessairement qu'elles auraient un effet direct. Il ressort de l'Exposé des motifs commun du (premier) Protocole conclu en exécution de l'article 1er, alinéa 2, du Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux(10) que l'on n'a pas voulu se limiter à désigner les dispositions qui sont "self-executing"(11).

Il n'est au demeurant pas non plus de règle qu'un système d'interprétation par voie préjudicielle des conventions internationales ou des décisions d'organisations internationales soit limité aux dispositions directement applicables. On en trouve la démonstration à l'article 177 du traité CEE qui vise toutes les dispositions de ce traité et tous les actes des institutions de la Communauté, sans égard à leur effet direct.

2.5. Sous le n° 49 de ses conclusions précédant l'arrêt de la Cour de Justice Benelux dans l'affaire Karim(12), mon prédécesseur Ten Kate a estimé pour sa part

"que les décisions du Groupe de travail doivent en principe être incorporées dans le droit interne pour avoir force obligatoire à l'égard des justiciables."

8 Bruxelles, 11 avril 1960, Textes de base Benelux, t. 1, Circulation des personnes, p. 3 et s. (Tractatenblad 1960, 40); éd. Schuurman & Jordens 152, 1990, p. 367, id. n° 86, 1990, p. 558.

9 Textes de base Benelux, tome 1, circulation des personnes, p. 21.

10 Textes de base Benelux, t. 4, rubrique Premier Protocole, p. 61; Tractatenblad 1969, 127.

11 Cf. F. Dumon, Cour de Justice Benelux, 1980, p. 72/73 et 86-93.

12 CJB 20 déc. 1988, affaire A 87/6, Jur. 1988, p. 139 et s.

Il se déduit de l'attendu 24 de cet arrêt que la Cour de Justice Benelux partage cette conception.

2.6. Dans le mémoire qu'il a introduit dans la présente affaire, le gouvernement belge affirme (sous A) :

"Les dispositions des articles 15 et 16 de la Décision n'ont dès lors pas pour objet de protéger un intérêt quelconque de l'étranger. Elles ne font que préserver les intérêts des Etats contractants en raison des conséquences du transfert du contrôle des personnes vers les frontières extérieures du Benelux."

2.7. En conclusion, les articles 15 et 16 de la Décision n'ont pas d'effet direct et n'ont pas en outre pour objet de garantir aux étrangers concernés qu'en cas d'éloignement on se conformera à ces articles à leur égard.

Il n'est toutefois pas exclu que ces articles et leur mise en oeuvre puissent affecter la situation juridique des étrangers concernés. Pour autant que le droit national d'un des pays du Benelux connaisse la protection dite secondaire des intérêts⁽¹³⁾ dans le cadre de la responsabilité civile des pouvoirs publics, rien dans la Convention ou la Décision ne saurait s'opposer à ce que pareille protection des intérêts repose sur les articles cités.

En dépit de la réponse que je conclus de donner à la question A, il demeure dès lors important de répondre aux autres questions.

3. L'application de la méthode Roosendaal constitue-t-elle un éloignement par une frontière extérieure ?

3.1. La question B tend à savoir s'il y a éloignement d'un étranger "par une frontière extérieure", lorsque l'étranger est éloigné par un pays du Benelux en le mettant sans plus, c'est-à-dire sans escorte, à la frontière d'un autre pays du Benelux, muni d'un billet aller à destination d'une localité en dehors du territoire du Benelux, dans un train en partance pour cette destination via l'autre pays du Benelux.

13 Cf. pour le droit néerlandais (dont il s'agit ici) en la matière : HR 24 mai 1935, NJ 1935, 1497, avec note E.M. Meijers; HR 1 juillet 1982, NJ 1983, 684 avec note C.J.H. Brunner, mes conclusions (par. 5.2, ad c.) précédant l'arrêt précité (note 3) du HR, NJ 1987, p. 586 col. dr./587 col.g.; voyez aussi la note de Swart, NJ 1987, p. 590. En outre : "Onrechtmatige Daad", feuillets mobiles, VII-102 (L.J.A. Damen) et les auteurs qui y sont cités. [Le n° 103 porte sur les prétentions que les citoyens peuvent fonder sur les conventions liant individuellement les citoyens (protection primaire des intérêts).]

3.2. En vertu de l'article 15 de la Décision, les étrangers indésirables dans l'un des pays du Benelux sont éloignés par une frontière extérieure sous réserve de certaines exceptions, lesquelles ne sont pas visées dans la question posée.

L'article 16 ajoute que chacun des pays du Benelux permettra le transit par son territoire des étrangers qu'un autre pays du Benelux veut éloigner vers un pays tiers si telle est la façon la plus rapide et la plus simple d'effectuer l'éloignement.

3.3. Quant à la question posée ici, j'ai affirmé antérieurement, également à propos de la méthode Roosendaal(14) :

"Il y a en outre, me semble-t-il, violation de l'article 15. L'éloignement des étrangers indésirables doit en effet s'effectuer par une frontière extérieure. L'éloignement vers un autre pays du Benelux est seulement permis dans les cas cités à l'article 15, qui ne se sont pas présentés dans cette affaire. Comme il est de notoriété publique que tous les trains de voyageurs allant de Roosendaal en France s'arrêtent plusieurs fois à des gares belges pour permettre l'embarquement et le débarquement de passagers, l'éloignement des Pays-Bas suivant la méthode Roosendaal implique, en tout cas potentiellement, un éloignement vers la Belgique."

Je persiste dans cette opinion.

3.4. Le gouvernement belge a fait dans son mémoire (sous B) une déclaration analogue :

"Dans ce cas particulier d'un éloignement par train, il ne saurait y avoir un éloignement régulier vers un pays tiers, puisque tous les trains à destination de la France font plusieurs arrêts en territoire belge et que "l'étranger non escorté" a donc des possibilités multiples de quitter le train en territoire belge - c'est-à-dire dans le territoire du Benelux et sur le territoire d'un autre Etat contractant - et d'entrer en territoire belge (...)."

3.5. L'Etat néerlandais soutient vainement dans son mémoire que les autorités néerlandaises peuvent éloigner les étrangers indésirables par la frontière extérieure belgo-française. On ne peut en effet en déduire que le placement d'un tel étranger à Roosendaal dans un train à destination de la France constitue un éloignement par la frontière franco-belge.

Pour être complet, j'ajoute que me paraît inexacte, même si on la limite à la circulation des personnes et quel qu'en soit l'intérêt pour la réponse à la question B, la conception défendue dans le même mémoire selon laquelle les frontières intérieures entre les pays du Benelux auraient disparu dans le cadre de la Convention. La Convention (article 2) implique uniquement la suppression du **contrôle** de la circulation des personnes aux frontières intérieures.

14 Voyez les conclusions précédant l'arrêt cité ci-avant, note 3, NJ 1987, p. 585 col. dr.

3.6. La question B appelle à mon sens une réponse négative.

4. L'admission dans un pays tiers doit-elle être garantie ?

4.1. La question C tend à savoir si les mots "qui, (...), sont susceptibles d'être éloignés vers des pays tiers" figurant à l'article 16, première phrase, de la Décision doivent être compris en ce sens que l'admission de l'étranger dans un pays tiers doit être garantie.

Cette question n'a pas été liée spécifiquement à l'application de la méthode Roosendaal.

La portée de la question mérite en outre d'être examinée de plus près. Elle fait état en effet de l'admission garantie "dans un pays tiers" sans préciser s'il s'agit d'un "pays tiers limitrophe".

Or je pense que telle doit bien être la situation envisagée en raison de la référence à l'article 16 de la Décision. La dernière phrase du premier alinéa de cet article est libellée comme suit :

"Si, pour une raison quelconque, la reprise par les services frontaliers étrangers n'a pas lieu, l'étranger sera repris par ce dernier pays du Benelux [le pays ayant pris la mesure d'éloignement]."

Pour illustrer le problème à l'aide d'un exemple, il s'agit de savoir si, en cas d'éloignement d'un étranger par les autorités néerlandaises via la frontière franco-belge, l'admission de cet étranger en France est garantie. La circonstance que son admission serait garantie par exemple en Algérie ou en Espagne ne peut être déterminante si les autorités françaises ne permettent pas le transit vers le pays concerné. Il va d'ailleurs sans dire qu'en pareil cas les autorités néerlandaises effectueront l'éloignement par avion, directement des Pays-Bas vers le pays de destination.

L'expression "un pays tiers" dans la question doit dès lors s'entendre d'un pays tiers limitrophe.

4.2. La phrase extraite de l'article 16 de la Décision qui est citée au paragraphe précédent renferme la réponse à la question.

Il suit de la règle faisant obligation aux Pays-Bas de reprendre l'étranger qu'ils désirent éloigner par la frontière franco-belge lorsque la France refuse (contre toute attente) de prendre en charge cet étranger, que les Pays-Bas ne peuvent appliquer cette méthode d'éloignement s'ils savent d'avance que la France ne prendra pas l'étranger en charge.

Il en va de même à mon sens lorsque le pays qui désire procéder à l'éloignement (dans notre exemple, les Pays-Bas) ne sait pas au préalable si le pays tiers (limitrophe) (dans notre exemple, la France) est disposé à prendre en charge l'étranger.

4.3. Le gouvernement belge s'est exprimé dans le même esprit dans son mémoire (sous C) :

"S'il est acquis que la reprise peut être refusée soit en raison du non-respect des conditions d'entrée dans ce pays tiers, soit en raison de l'absence d'obligation de reprise dans le chef de ce pays tiers, l'éloignement vers ce pays, à défaut d'une admission préalablement garantie, n'a aucun sens."

En réponse à une question du membre belge de la Chambre des Représentants Suykerbuyk(15), le ministre belge de la Justice avait déjà déclaré plus tôt que les autorités belges tenaient à ce qu'en cas d'éloignement d'un étranger par les Pays-Bas vers la France à travers le territoire belge, cet étranger "(remplisse) les conditions normales d'admissibilité en France ou qu'un accord exprès (ait) été donné par les autorités françaises."

4.4. La doctrine en droit international public souligne qu'un étranger expulsé doit être pris en charge par l'Etat dont il est ressortissant(16). Cette règle n'apporte toutefois aucune solution lorsque la nationalité de l'intéressé est inconnue.

Swart(17) estime qu'il n'est pas permis en droit international public de refouler des étrangers sur le territoire d'autres Etats contre la volonté de ces derniers. Schermers signale que la loi néerlandaise sur les étrangers n'exige pas que le pays vers lequel l'étranger est expulsé soit disposé à admettre celui-ci. Il fait cependant aussi observer qu'un Etat (du point de vue du droit international public) est autorisé à envoyer dans un autre Etat déterminé, sans l'accord de celui-ci, les seules personnes qui possèdent la nationalité de cet Etat(18).

La réponse à la présente question ne fait au demeurant intervenir que les règles juridiques en vigueur dans le cadre du Benelux, en particulier l'article 16 de la Décision. Le système qui y est consacré semble correspondre aux règles générales du droit international public.

15 Question n° 259 du 9 octobre 1987 (1986-1987) (N), Questions et Réponses - Chambre 6-11-1987 (6), p. 253 et s.; Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht n° 48/1988, p. 55, Migrantenrecht 1988, n° 7, p. 218.

16 Oppenheim-Lauterpacht op.cit., par. 326, p. 695; M.N. Shaw, International Law, 1985, p. 429; Seidl-Hohenveldern op.cit., n° 1641, p. 346/347.

17 De toelating en uitzetting van vreemdelingen, diss. U.v.A. 1978, p. 311.

18 Op.cit., par. 645, p. 237, resp. par. 646, p. 238.

4.5. Il suit de ce qui précède que la question C appelle une réponse affirmative.

5. L'éloignement à travers le territoire d'un autre pays du Benelux requiert-il l'accord préalable des autorités de ce pays ?

5.1. La question D porte elle aussi sur la première phrase de l'article 16 de la Décision qui dispose que chacun des pays du Benelux permettra le transit par son territoire des étrangers qu'un autre pays du Benelux désire éloigner vers un pays tiers si telle est la façon la plus rapide et la plus simple d'effectuer l'éloignement.

La question tend en substance à savoir si cet accord doit être obtenu formellement au préalable ou s'il est réputé avoir été donné lorsque le pays qui procède à l'expulsion estime que les conditions prévues dans la première phrase de l'article 16 sont remplies.

5.2. La question est liée à la question C, comme en témoigne un passage du mémoire du gouvernement belge, sous D, où on lit

"que la Belgique a le droit de refuser le transit s'il est manifeste que les conditions de prise en charge ou d'entrée dans le pays tiers ne sont pas remplies et que l'intéressé n'est donc pas susceptible d'être éloigné vers ce pays tiers."

Ce mémoire indique en outre que même si l'étranger est en possession des documents requis pour l'entrée en France, ou que la France est tenue de reprendre l'étranger, l'accord préalable des autorités belges est nécessaire pour le transit, parce que ces dernières doivent veiller à l'escorte du transit. L'escorte garantit que l'étranger sera effectivement éloigné par la frontière extérieure.

5.3. L'expression "Chacun des pays du Benelux permettra" (en néerlandais "Elk der Beneluxlanden verleent toestemming") ne fournit pas d'indication allant dans le sens d'une compétence d'office qui s'exercerait uniquement en fonction de la satisfaction aux conditions, appréciée par le pays procédant à l'expulsion.

De plus, on ne voit pas très bien comment la disposition de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 16 pourrait être mise en application si, comme dans le cas de la méthode Roosendaal, le transit s'effectue sans l'accord et même sans l'information à temps des autorités du pays de transit (c'est-à-dire les autorités belges). Lorsqu'un étranger éloigné des Pays-Bas suivant cette méthode est disposé à se laisser expulser en France, mais qu'il n'est pas admis par les autorités

françaises, cet étranger peut en fait rester en Belgique aussi longtemps qu'il n'y est pas découvert fortuitement.

La même situation se présente bien sûr lorsque l'étranger préfère quitter le train à une gare belge.

Ces deux éventualités donnent du poids à l'argument pratique de la nécessité d'une escorte⁽¹⁹⁾ qui est soulevé par le gouvernement belge.

L'accord du ministère néerlandais de la Justice pour l'application de la méthode Roosendaal et l'information des autorités belges, dont on peut (parfois) se contenter selon les Pays-Bas⁽²⁰⁾, ne me paraissent dès lors pas suffisants.

5.4. Je voudrais vous citer, en résumé, un autre passage de mes conclusions devant le Hoge Raad de 1985, dont il est fait état dans la note 14⁽²¹⁾ :

"La disposition suivant laquelle chacun des pays du Benelux permettra le transit [art. 16 de la Décision] implique que cet accord devra être demandé le cas échéant. C'est d'autant plus vrai que l'accord doit seulement être donné si l'éloignement à travers le territoire d'un autre pays du Benelux constitue la façon la plus rapide et la plus simple d'effectuer l'éloignement. On peut admettre que le pays du Benelux qui doit donner son accord soit autorisé à vérifier si cette condition est remplie. Les autorités néerlandaises agissent dès lors en violation de l'article 16 de la Décision lorsqu'elles expédient des étrangers indésirables en France via la Belgique sans demander l'accord des autorités belges."

Je suis toujours de cet avis, aussi la première branche de la question D appelle-t-elle une réponse affirmative.

6. Conclusion

Je propose de répondre comme suit aux questions posées par le Hoge Raad.

A. Les articles 15 et 16 de la Décision M/P (67) 1 doivent être compris en ce sens qu'ils fixent simplement les droits et obligations réciproques des pays du Benelux.

Ils ne s'opposent toutefois pas à ce que, lorsque les autorités d'un des pays du Benelux agissent en violation de ces dispositions, un

19 Il ressort des réponses, évoquées dans la note 15, du ministre belge de la Justice aux questions posées par le parlementaire Suykerbuyk que l'escorte est assurée par la gendarmerie.

20 Comp. les réponses du secrétaire d'Etat néerlandais à la Justice de l'époque aux questions du membre de la Seconde Chambre Haas-Berger, session 1988-1989, n°s 445 et 683. Voyez aussi : B. Butter, *Migrantenrecht* 1989, p. 300 et s.

21 NJ 1987, p. 585 col. dr.

sujet de droit, notamment un étranger, puisse, en vertu du droit national, fonder sur elles des prétentions eu égard à la protection dérivée des intérêts.

- B. Le fait de placer (à savoir sans escorte) un étranger, muni d'un billet aller à destination d'une localité en dehors du territoire du Benelux, dans un train qui part pour cette destination à travers un autre pays du Benelux et qui s'arrête dans cet autre pays du Benelux pour faire monter et descendre des voyageurs, ne constitue pas un éloignement "par une frontière extérieure" au sens de l'article 15 de la prédite Décision.
- C. Les mots "qui, (...), sont susceptibles d'être éloignés vers des pays tiers" figurant à l'article 16, première phrase, de cette Décision doivent être compris en ce sens que l'admission de l'étranger dans un pays tiers [limitrophe] est garantie.
- D. La disposition de la première phrase de l'article 16 de ladite Décision doit être comprise en ce sens que le transit qu'un pays "permettra" par son territoire devra être sollicité et accordé au préalable chaque fois qu'un éloignement par ce territoire est envisagé.

La Haye, le 8 octobre 1991