

BENELUX GERECHTSHOF

COUR DE JUSTICE BENELUX

A 90/5/12

ARREST VAN 15 APRIL 1992
in de zaak A 90/5

Inzake :

MEDJAHRI A.

tegen

DE STAAT DER NEDERLANDEN

Procestaal : Nederlands

ARRET DU 15 AVRIL 1992
dans l'affaire A 90/5

En cause :

MEDJAHRI A.

contre

DE STAAT DER NEDERLANDEN

Langue de la procédure : le néerlandais

LA COUR DE JUSTICE BENELUX

dans l'affaire A 90/5

1. Vu l'arrêt du Hoge Raad der Nederlanden du 4 mai 1990 dans la cause de Abdellah Medjahri, sans domicile ou résidence fixes dans le Royaume des Pays-Bas, demandeur en cassation, contre l'Etat néerlandais, ayant son siège à La Haye, défendeur en cassation, arrêt soumettant à la Cour Benelux, conformément à l'article 6 du Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux, quatre questions d'interprétation concernant les articles 15 et 16 de la Décision M/P (67) 1 relative à l'éloignement et à la reprise de personnes, arrêtée le 28 juin 1967 par le Groupe de travail ministériel pour la Circulation des Personnes de l'Union économique Benelux, dénommée ci-après la Décision ;

QUANT AUX FAITS :

2. Attendu que l'arrêt du Hoge Raad énonce comme suit les faits à propos desquels l'interprétation à donner par la Cour de Justice Benelux doit être appliquée :

(i) Medjahri, né à Vienne (France) le 6 février 1951, a été déclaré étranger indésirable aux Pays-Bas en novembre 1976 après avoir été condamné à une peine de prison. La nationalité de Medjahri est inconnue.

(ii) Après quelques séjours irréguliers aux Pays-Bas, Medjahri est à nouveau entré aux Pays-Bas le 19 juin 1986 en franchissant les frontières française et néerlandaise. Ce dernier séjour était lui aussi irrégulier. Le 26 décembre 1986, Medjahri a été placé en détention à Groningue; le lendemain, un ordre d'expulsion lui a été signifié.

(iii) Par ordonnance de l'Arrondissements-Rechtbank de Groningue (chambre du conseil en matière pénale) du 2 février 1987, la détention a été levée avec effet au 3 février 1987 à 17.00 heures. Peu après sa mise en liberté, Medjahri a été à nouveau arrêté afin d'être éloigné des Pays-Bas le 4 février 1987 à 11.00 heures via Roosendaal. Le 4 février 1987, Medjahri est libéré avec obligation de se présenter à l'autorité compétente dans l'attente de l'action en référé qu'il avait annoncée.

(iv) Par assignation en référé du 9 février 1987, Medjahri a demandé au président du tribunal précité d'interdire à l'Etat de l'éloigner des Pays-Bas aussi longtemps que son admission dans le pays concerné n'est pas garantie et d'ordonner à l'Etat de mettre fin à la détention aux fins d'expulsion. Par jugement du 25 février 1987, le président a refusé les mesures demandées.

(v) Medjahri a été éloigné des Pays-Bas après ce jugement mais il y a été appréhendé à nouveau en juin 1987. Il avait, dans l'intervalle, interjeté appel devant la cour d'appel de Leeuwarden. Cette cour a confirmé le jugement du président par arrêt du 11 mai 1988.

(vi) Medjahri a notamment soutenu devant le président et la cour d'appel que le procédé par lequel l'Etat, respectivement, souhaitait l'éloigner et l'avait éloigné des Pays-Bas était illicite parce que ce mode d'éloignement - appelé 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 Benelux - était contraire entre autres aux prescriptions Benelux en vigueur.

(vii) Le président a considéré à cet égard qu'aux termes d'un arrêt du Hoge Raad du 13 décembre 1985, le non-respect des prescriptions Benelux applicables n'avait pas pour effet de rendre illicite à l'égard de l'étranger une expulsion au surplus régulière (L'arrêt en question a été publié ultérieurement dans la Nederlandse Jurisprudentie 1987, 171).

(viii) La cour d'appel a rejeté le grief présenté par Medjahri contre cette décision du président, au motif qu'en vertu du droit en vigueur, la méthode "Roosendaal" ne peut être tenue pour illicite ;

QUANT A LA PROCEDURE :

3. Attendu qu'après avoir constaté avec justesse qu'en vertu de la Décision M (85) 9, prise par le Comité de Ministres le 1er juin 1986, la Décision a été désignée comme règle juridique commune pour l'application des chapitres III et IV du Traité cité sous le n° 1 ci-avant et après avoir considéré que le moyen de cassation soulève des difficultés d'interprétation des articles 15 et 16 de la Décision, l'arrêt du Hoge Raad invite la Cour de Justice Benelux à se prononcer sur les questions d'interprétation suivantes :

A. Les articles 15 et 16 de la Décision M/P (67) 1 doivent-ils être compris en ce sens qu'ils règlent uniquement les droits et obligations réciproques des pays du Benelux ou bien ces articles ont-ils aussi pour objet de garantir aux étrangers qui y sont visés qu'en cas d'éloignement des Pays-Bas, il sera procédé conformément à leurs dispositions ?

B. Y a-t-il éloignement d'un étranger "par une frontière extérieure" au sens de l'article 15 de la Décision M/P (67) 1, lorsque l'étranger est éloigné par un pays du Benelux qui le met sans plus, à savoir 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 Benelux, dans un train en partance pour cette localité via cet autre pays du Benelux ?

C. Les mots "qui (...) sont susceptibles d'être éloignés vers des pays tiers" figurant à l'article 16, première phrase, de la Décision M/P (67) 1, doivent-ils être compris en ce sens que l'admission de l'étranger dans un pays tiers doit être garantie ?

D. La première phrase de l'article 16 de la Décision M/P (67) 1 doit-elle être comprise en ce sens que la "permission" de transit par le territoire d'un pays du Benelux doit être demandée et obtenue au préalable chaque fois qu'un éloignement par ce territoire est envisagé, ou bien en ce sens que l'accord doit être réputé donné lorsque le pays du Benelux qui prend la mesure d'éloignement estime que les conditions prévues à l'article 16, première phrase, sont remplies ? ;

4. Attendu que conformément à l'article 6, alinéa 5, du Traité cité sous le numéro 1 ci-dessus, la Cour a fait parvenir aux ministres de la Justice de Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg une copie, certifiée conforme par le greffier, de l'arrêt du Hoge Raad ;

5. que le gouvernement belge a déposé un exposé écrit ;

6. Attendu que les parties ont eu l'occasion de présenter par écrit des observations sur les questions posées à la Cour et qu'elles ont fait déposer chacune un mémoire à cet effet ;

7. Attendu que les points de vue des parties ont été exposés à l'audience de la Cour du 3 juin 1991, d'une part, par me J.M. Barendrecht et, d'autre part, par me H.A. Groen, tous deux avocats à La Haye, qui ont déposé chacun une note de plaidoirie ;

8. Attendu que monsieur l'avocat général suppléant Mok a donné des conclusions écrites le 8 octobre 1991 ;

QUANT AU DROIT :

Sur toutes les questions confondues

9. Attendu que la Cour juge à propos de faire précéder la réponse aux questions du Hoge Raad d'une analyse des dispositions pertinentes, envisagées dans leurs rapports mutuels ;

10. Attendu que la Décision faisant l'objet de ces questions a été prise, d'après son préambule, "vu les articles 9 et 13 de la Convention concernant le transfert du contrôle des personnes vers les frontières extérieures du territoire du Benelux" ;

11. Attendu qu'il s'agit en l'occurrence de la Convention conclue à Bruxelles le 11 avril 1960 dans le cadre du Traité d'Union, laquelle a pour objet, d'après son préambule et le Commentaire commun, non seulement de supprimer le contrôle des personnes aux frontières intérieures dans le territoire du Benelux et de faciliter la circulation des étrangers à l'intérieur de ce territoire, mais également "d'adopter une politique commune concernant le franchissement des frontières extérieures" ;

12. qu'en vertu de l'article 3 de la Convention, telle que cette disposition était libellée au moment de l'adoption de la Décision, les trois Etats du Benelux se sont engagés à adopter une politique commune tant sur le plan intérieur qu'à l'égard des Etats tiers en ce qui concerne l'application de la Convention et à se prêter mutuellement assistance à cette fin ;

13. que l'article 11 de la Convention fait obligation aux trois Etats du Benelux d'harmoniser leurs lois et règlements relatifs à la répression des infractions aux dispositions concernant l'entrée et la circulation des étrangers (premier alinéa) et dispose en outre que l'entrée irrégulière d'un étranger dans un Etat du Benelux est considérée comme un motif d'éloignement de l'étranger par les autorités de tous les Etats du Benelux (deuxième alinéa);

14. que l'article 13 de la Convention charge le "Groupe de travail" de veiller à la réalisation des objectifs fixés par la Convention et de prendre les décisions nécessaires à cet effet ;

15. Attendu que, dans ce contexte, il doit être admis que, alors que les chapitres I, II et III de la Décision précisent l'obligation, inscrite à l'article 9 de la Convention, pour chacun des Etats du Benelux de réadmettre les étrangers, qui, venant de son territoire, sont entrés dans le territoire d'un autre Etat du Benelux et y sont indésirables, le chapitre IV (comme

l'indique au demeurant son intitulé) comporte les décisions que le Groupe de travail a jugées nécessaires à la réalisation de la coopération convenue en matière d'éloignement par les frontières extérieures d'un étranger indésirable dans un des Etats du Benelux ;

16. Attendu qu'il faut à cet égard entendre par "éloignement" l'expulsion par la force d'un étranger qui n'obtempère pas ou pas à temps à l'ordre visé à l'article 17 de la Décision ;

17. Attendu que l'article 15 introduit, d'une part, la disposition suivante qui règle spécifiquement la coopération des Etats du Benelux en cas d'éloignement par une frontière extérieure, et concrétise, d'autre part, cette coopération en rappelant qu'un Etat du Benelux n'est autorisé à éloigner un étranger indésirable vers l'un des autres Etats du Benelux (qui n'a pas expressément marqué son accord pour l'admission) que s'il existe une obligation de reprise de la part de cet Etat en vertu des chapitres précédents; qu'il importe dans ce cadre de relever que pareille obligation n'existe pas lorsque les étrangers concernés sont ressortissants d'un pays tiers limitrophe ou peuvent être éloignés vers ce pays en vertu d'un accord conclu avec celui-ci (article 3, début et sous b), de la Décision) ;

18. Attendu que le régime de la coopération en matière d'éloignement par une frontière extérieure prévu à l'article 16 porte en particulier sur l'éloignement des étrangers visés dans cette dernière disposition ;

19. qu'il convient de faire observer à cet égard qu' à l'article 3, début et sous b), les mots "peuvent être éloignés" et à l'article 16, les mots "sont susceptibles d'être éloignés", en raison du contexte dans lequel ils sont employés, doivent être compris dans le sens de "dont l'éloignement est autorisé" et signifient dès lors que l'éloignement de l'étranger est licite en vertu des règles du droit international applicables entre l'Etat du Benelux qui effectue l'éloignement et le pays tiers d'admission ;

20. que l'article 16 oblige chacun des Etats du Benelux à permettre le transit de l'étranger dont l'éloignement vers un pays tiers limitrophe est ainsi autorisé, à condition que telle soit la façon la plus rapide et la plus simple d'effectuer son éloignement par une frontière extérieure ;

21. que cette permission devra être chaque fois demandée et ne pourra être refusée que s'il est certain que la condition mentionnée sous le numéro 20 n'est pas remplie ;

22. que l'exposé écrit du gouvernement belge, mentionné sous le numéro 5, donne à la Cour l'occasion de faire observer à cet égard qu'aux termes de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 16, l'Etat du Benelux qui a sollicité le transit supporte le risque de voir les autorités du pays tiers concerné refuser l'admission de l'étranger en transit, ce qui implique que l'accord pour le transit ne peut être rendu tributaire de la garantie de l'admission dans ce pays tiers ;

Sur la question A

23. Attendu qu'il suit de ce qui précède que le régime instauré au chapitre IV de la Décision - et notamment en son article 16 - est parfaitement conforme à la qualification que le Commentaire commun de la Convention donne de la matière traitée dans celle-ci, à savoir qu'elle revêt en ordre principal un caractère administratif ;

24. qu'en effet, ce régime a principalement pour objet de régler la coopération entre les Etats du Benelux en matière d'éloignement par une frontière extérieure d'un étranger indésirable qui est ressortissant d'un pays tiers limitrophe ou qui peut être éloigné vers ce pays en vertu d'un accord conclu avec celui-ci ;

25. que, de cette manière, son objet n'est toutefois pas entièrement circonscrit dès lors que tant la Convention, dont la Décision prémentionnée constitue l'exécution, que les règles du droit international, dont le respect par les Etats du Benelux est présupposé dans la Décision, ont aussi pour objet de protéger les intérêts des étrangers, même si, ainsi qu'il ressort du Commentaire commun de l'article 14, les décisions prises par le Groupe de travail ne sont pas directement obligatoires ;

26. qu'il convient dès lors de répondre à la question A que le régime instauré par les articles 15 et 16, même si ces articles règlent principalement les droits et obligations réciproques des Etats du Benelux, a aussi pour objet de protéger les intérêts de l'étranger indésirable qui doit être éloigné ;

Sur la question C

27. Attendu qu'il suit des considérations énoncées sous les numéros 19 et 22 ci-dessus, envisagées dans leurs rapports mutuels, que les mots cités dans la question C, extraits de la première phrase du premier alinéa de l'article 16, doivent être compris en ce sens qu'un Etat du Benelux ne peut solliciter l'accord pour le transit sur le fondement de cette disposition que s'il a de justes motifs de croire que l'éloignement de l'étranger concerné est licite en vertu des règles du droit international applicables entre l'Etat du Benelux qui effectue l'éloignement et le pays tiers d'admission ;

Sur la question D

28. Attendu qu'il suit des considérations énoncées sous les numéros 20 et 21 ci-dessus qu'il convient de répondre à la question D que la disposition de l'article 16 doit être comprise en ce sens que la permission donnée par un Etat du Benelux en vue du transit par son territoire, prévu dans cet article, doit être demandée et obtenue chaque fois qu'un éloignement par ce territoire est envisagé ;

Sur la question B

29. Attendu qu'il suit des considérations énoncées sous les numéros 17 et 28 ci-dessus, envisagées dans leurs rapports mutuels, que le mode d'éloignement décrit dans la question B, dont la finalité est de ne faire

franchir la frontière extérieure par l'étranger concerné qu'après l'avoir fait transiter par un autre Etat du Benelux que celui qui effectue l'éloignement, ne peut être considéré comme un éloignement par une frontière extérieure au sens de l'article 15 que si l'accord à cette fin prévu à l'article 16 a été sollicité et obtenu ;

QUANT AUX DEPENS :

30. Attendu qu'en vertu de l'article 13 du Traité cité sous le numéro 1 ci-dessus, la Cour doit fixer le montant des frais exposés devant elle, frais qui comprennent les honoraires des conseils des parties pour autant que cela soit conforme à la législation du pays où le procès est pendant ;

31. que, selon la législation néerlandaise, les honoraires des conseils des parties sont inclus dans les frais qui sont mis à charge de la partie succombante ;

32. que, vu ce qui précède, les frais exposés devant la Cour doivent être fixés comme suit : pour Medjahri à 2000 florins (hors T.V.A.) et pour l'Etat néerlandais à 2000 florins (hors T.V.A.) ;

33. Vu les conclusions de monsieur l'avocat général suppléant Mok ;

34. Statuant sur les questions posées par le Hoge Raad dans son arrêt du 4 mai 1990 ;

DIT POUR DROIT :

35. Sur la question A

Les articles 15 et 16 de la Décision M/P (67) 1 ne règlent pas uniquement les droits et obligations réciproques des Etats du Benelux, mais ont aussi pour objet de garantir aux étrangers qui y sont visés qu'en cas d'éloignement des Pays-Bas (ou d'un autre Etat du Benelux), il sera procédé conformément à leurs dispositions ;

36. Sur la question B

Il n'y a pas éloignement d'un étranger "par une frontière extérieure" au sens de l'article 15 précité, lorsque l'étranger est éloigné par un Etat du Benelux qui le met sans plus, à savoir sans escorte, à la frontière d'un autre Etat 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 localité via cet autre Etat du Benelux ;

37. Sur la question C

Les mots "qui (...) sont susceptibles d'être éloignés vers des pays tiers" figurant à l'article 16, première phrase, de la Décision ne signifient pas qu'en cas d'éloignement d'un étranger par une frontière extérieure son admission dans un pays tiers doit être garantie, mais obligent l'Etat du Benelux qui effectue l'éloignement à n'employer le mode d'éloignement prévu dans cette disposition que si cet Etat a de justes motifs de croire que l'éloignement est licite en vertu des règles du droit international applicables entre cet Etat et le pays tiers d'admission ;

38. Sur la question D

Le mot "permettra" figurant à l'article 16, première phrase, de la Décision signifie que la permission doit être demandée et obtenue au préalable chaque fois qu'est envisagé un éloignement par une frontière extérieure qui ne peut s'effectuer que par un transit par le territoire d'un autre Etat du Benelux.

Ainsi jugé par messieurs S.K. Martens, président, F. Hess, premier vice-président, O. Stranard, P. Kayser, R. Everling, C.H. Beekhuis, juges, P. Marchal, J.L.M. Urlings, J. De Peuter, juges suppléants,

et prononcé en audience publique à La Haye, le 15 avril 1992, par monsieur Martens, préqualifié, en présence de monsieur Th.B. ten Kate, avocat général, et de monsieur C. Dejonge, greffier en chef suppléant.