

A 87/6/9

ARREST VAN 20 DECEMBER 1988  
in de zaak A 87/6

---

Inzake :

M.A.B. KARIM EN H.M. AMIN

tegen

DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN VAN NEDERLAND

*Procestaal : Nederlands*

ARRET DU 20 DECEMBRE 1988  
dans l'affaire A 87/6

---

En cause :

M.A.B. KARIM ET H.M. AMIN

contre

LE MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES DES PAYS-BAS

*Langue de la procédure : le néerlandais*

LA COUR DE JUSTICE BENELUX

dans l'affaire A 87/6

1. Vu l'arrêt interlocutoire du 20 août 1987, n° RO 2.84.1892, rendu par la Section de juridiction du Conseil d'Etat néerlandais dans la cause de M.A.B. Karim, de nationalité guyanaise, et H.M. Amin, en sa qualité de représentante légale du mineur W.M. Karim, appelants, contre le Ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas (ci-après dénommé le Ministre), défendeur, 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, combiné à l'article 1er, début et sous A, début et sous 9°, du Protocole conclu en exécution de l'article 1er, alinéa 2, dudit Traité, signé à La Haye le 29 avril 1969, des questions d'interprétation relatives à l'article 4 de la Convention conclue entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas concernant le transfert du contrôle des personnes vers les frontières extérieures du territoire du Benelux, signée à Bruxelles le 11 avril 1960 (ci-après dénommée Convention concernant le transfert du contrôle des personnes);

QUANT AUX FAITS :

2. Attendu qu'en vertu de la loi néerlandaise "Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen", Karim et Amin ont formé devant la Section de juridiction du Conseil d'Etat néerlandais (ci-après dénommée la Section), un recours contre le rejet de la demande d'un visa de voyage que Karim avait introduite auprès de l'ambassade néerlandaise à Paramaribo, Surinam ;

3. Attendu qu'est en cause le refus du Ministre d'octroyer à Karim, en vue d'une visite aux Pays-Bas de trois mois au plus, un visa de voyage sur la base de l'article 4 de la convention concernant le transfert du contrôle des personnes;

4. Attendu que la Section a considéré que le Ministre agit à titre d'"autorité néerlandaise délivrant" pareils visas, ce "conformément à l'article 1er du 'Vreemdelingenbesluit'", et a ajouté que le Ministre tire plus généralement le pouvoir de délivrer les visas de l'article 7 de l'Arrêté du Prince Souverain du 12 décembre 1813 (Staatscourant 1814, 4);

5. Attendu que le Ministre a soutenu en l'espèce que la délivrance d'un visa tel que visé à l'article 4 de la Convention concernant le transfert du contrôle des personnes "constitue une décision Benelux indivisible, en d'autres mots, une décision des trois Etats membres de l'Union économique Benelux agissant ensemble" et que "la délivrance ou le refus des visas Benelux s'opère (...) en vertu d'un mandat des ministres belge, luxembourgeois et néerlandais des Affaires étrangères, qui tirent cette compétence de leur qualité de membre du Groupe de travail et qui agissent ensemble ainsi qu'en accord avec les autres membres du Groupe de travail", de sorte que la décision de délivrer ou non un visa Benelux ne peut être considérée comme une décision "émanant d'une autorité administrative, investie de la puissance publique aux Pays-Bas, au sens de l'article 1er, alinéa 1er, de la loi néerlandaise 'Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen'" et que, par conséquent, le recours de Karim et Amin devant la Section est irrecevable;

6. Attendu qu'à la suite de cet exposé du Ministre, la Section a estimé que la réponse à deux questions d'interprétation était nécessaire pour rendre sa décision sur la recevabilité du recours de Karim et Amin;

7. Attendu que, par ailleurs, la Section a estimé qu'au cas où le recours de Karim et Amin serait recevable, il était nécessaire de répondre à une troisième question d'interprétation pour déterminer la nature et l'étendue du contrôle à exercer par la Section et, partant, pour statuer sur la légalité de la décision attaquée;

QUANT A LA PROCEDURE :

8. Attendu que la Section a posé les questions suivantes relatives à l'interprétation de l'article 4 de la Convention concernant le transfert du contrôle des personnes :

"1. L'article 4 de la Convention concernant le transfert du contrôle des personnes, prémentionnée, se prête-t-il, par sa nature et par sa portée, à une application par le juge national dans un litige qui lui est déféré ?

2. Si la question appelle une réponse affirmative : l'article 4 de la Convention concernant le transfert du contrôle des personnes doit-il être compris en ce sens que le visa dont il est question dans cette disposition ne peut pas être délivré par ou au nom d'une

autorité nationale d'un des pays du Benelux mais uniquement en vertu d'un mandat des ministres belge, luxembourgeois et néerlandais agissant ensemble, qui tirent cette compétence de leur qualité de membre du Groupe de travail visé dans la même disposition ?

3. Les instructions visées à l'article 4, deuxième phrase, de la Convention concernant le transfert du contrôle des personnes comprennent-elles notamment les décisions du Groupe de travail qui ne sont ni publiées ni destinées à être publiées ?" ;

9. Attendu que conformément à l'article 6, alinéa 5, du Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux, 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 de la Section ;

10. Attendu que Karim et Amin ont déposé un mémoire;

11. Attendu que le Ministre a déposé un mémoire qui demande (entre autres) à la Cour de considérer comme versées aux débats les observations écrites que le Ministre a présentées à la Cour dans l'affaire C 87/1 concernant la demande d'avis relative à l'interprétation des articles 4 et 13 de la Convention concernant le transfert du contrôle des personnes et adressée à la Cour le 6 janvier 1987 par les gouvernements des trois pays du Benelux en vertu de l'article 10 du Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux;

12. Attendu qu'une copie des observations écrites du Ministre dans l'affaire C 87/1, ainsi introduites dans la présente affaire, a été envoyée à l'avocat de Karim et Amin;

13. Attendu que le mémoire du Ministre ainsi que les observations écrites prémentionnées dans l'affaire C 87/1 font état de l'existence de décisions confidentielles du Groupe de travail ministériel, dont la décision confidentielle M/P (83) 2 du 13 décembre 1983 concernant la délivrance des visas;

14. Attendu que dans la procédure consultative C 87/1, une copie de cette dernière décision confidentielle a été communiquée à la Cour pour qu'elle puisse en prendre connaissance à titre confidentiel, mais que la Cour ne saurait avoir égard à cette pièce - que celle-ci puisse être considérée comme versée aux débats ou non - car ce serait contraire aux principes d'une bonne procédure, Karim et Amin n'ayant pas connaissance du contenu de la pièce;

15. Attendu que sur la demande de Karim et de Amin de bénéficier de l'assistance judiciaire gratuite, introduite en application de l'article 26bis du Règlement de procédure, la Chambre de procédure de la Cour a décidé, après avoir entendu Monsieur l'avocat général suppléant Ten Kate en son avis, d'accueillir la demande d'Amin et de rejeter celle de Karim;

16. Attendu qu'à l'audience de la Cour du 14 mars 1988, les points de vue des parties ont été exposés verbalement par Me E. Elderman, avocat à Arnhem, assistée à l'audience par M. H. Meijers, professeur émérite de droit des gens, pour Karim et Amin, et par M. A. Bos, conseiller juridique suppléant au ministère des Affaires étrangères, pour le Ministre; que Me Elderman et M. Bos ont remis chacun une note de plaidoirie;

17. Attendu que Monsieur l'avocat général suppléant ten Kate a donné ses conclusions par écrit le 27 avril 1988;

QUANT AU DROIT :

Sur les première et deuxième questions :

18. Attendu que la deuxième question revêt la portée la plus large en ce sens qu'en cas de réponse négative à celle-ci, la première question serait sans intérêt;

19. Attendu qu'il apparaît dès lors indiqué d'examiner d'abord la deuxième question;

20. Attendu que pour répondre à la deuxième question, il y a lieu de relever d'emblée que lors de l'institution de l'Union économique Benelux, ce n'est pas le principe d'une structure supranationale reposant sur une organisation indépendante des organes nationaux qui a été retenu, mais celui d'une coopération intergouvernementale directe, ainsi qu'il ressort notamment du commentaire commun de l'article 15 du Traité instituant l'Union économique Benelux, qui indique que l'exécution du Traité et des décisions des organes de l'Union se fera "normalement" par l'intermédiaire des institutions nationales;

21. Attendu que la Convention concernant le transfert du contrôle des personnes ne s'écarte pas de cette conception;

22. Attendu que cette Convention entend instaurer une politique commune des pays du Benelux en ce qui concerne le franchissement des frontières extérieures du territoire du Benelux et prévoit, pour la réalisation de cet objectif, un certain nombre de dispositions, mais qu'elle laisse aux autorités nationales le soin d'exécuter cette politique commune;

23. Attendu que si le Groupe de travail désigné à l'article 1er sous 6 de la Convention a pour mission de veiller à la réalisation des objectifs de celle-ci et est habilité à établir des règles et des instructions, qui requièrent d'ailleurs l'unanimité, il n'est toutefois pas chargé de mesures d'exécution comme la délivrance de visas;

24. Attendu que le commentaire commun de l'article 4 de la Convention précise que le visa ne sera délivré "qu'après consultation et accord des trois services nationaux intéressés" et que les "formalités" prévues ne peuvent entraîner aucun retard; qu'en outre, le commentaire commun de l'article 14 énonce que les décisions prises par le Groupe de travail "n'étant pas exécutoires par elles-mêmes", les parties à la Convention sont tenues de traduire ces décisions dans leur réglementation nationale;

25. Attendu qu'au surplus, ni la Convention ni le commentaire commun, pas plus que les observations des gouvernements à l'occasion de l'approbation de la Convention par les parlements nationaux, ne viennent étayer la thèse selon laquelle les organes nationaux exerceraient leur pouvoir de délivrer les visas, dans la mesure où il s'agit de la délivrance des visas visés à l'article 4 de la Convention, en vertu d'un mandat émanant du Groupe de travail ou des ministres réunis au sein du Groupe de travail et agissant ensemble;

26. Attendu qu'il y a lieu, dès lors, de répondre à la deuxième question que le visa prévu à l'article 4 de la Convention concernant le transfert du contrôle des personnes est délivré par ou au nom d'une autorité nationale d'un des pays du Benelux;

27. Attendu qu'il suit de ce qui précède que la première question n'appelle pas de réponse;

Sur la troisième question :

28. Attendu que le texte de l'article 4, deuxième phrase, de la Convention concernant le transfert du contrôle des personnes n'établit pas de distinction entre les instructions qui sont ou doivent être publiées et celles qui ne sont pas ou ne doivent pas être publiées;

29. Attendu que les autres dispositions de la Convention qui habilite le Groupe de travail à établir des règles ne font pas davantage pareille distinction et que le commentaire commun passe sous silence la question de la publication des décisions du Groupe de travail;

30. Attendu qu'on ne peut considérer que les instructions en cause, qui ont pour destinataires les organes nationaux, n'auraient pas, à défaut de publication, l'effet voulu par la Convention;

31. Attendu qu'il n'y a aucun autre motif de s'écarter du texte de l'article 4, deuxième phrase, et d'admettre qu'il concernerait uniquement les instructions qui sont publiées ou qui sont destinées à être publiées;

32. Attendu que la troisième question appelle, par conséquent, une réponse affirmative;

33. Attendu qu'il faut encore observer à cet égard qu'il appartient au juge national d'apprécier dans quelle mesure des instructions non publiées peuvent être invoquées devant lui pour justifier le rejet d'une demande de visa;

QUANT AUX DEPENS :

34. Attendu qu'en vertu de l'article 13 du Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux, 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;

35. Attendu que les dispositions de la loi néerlandaise sur le Conseil d'Etat applicables au procès pendant devant la Section ne prévoient pas la possibilité de condamner la partie succombante aux dépens de l'instance;

36. Attendu que les frais de l'assistance judiciaire resteront dès lors à la charge de la partie qui les a exposés;

37. Attendu qu'il n'y a pas d'autres frais exposés devant la Cour;

DIT POUR DROIT :

38. Quant à la deuxième question : le visa prévu à l'article 4 de la Convention concernant le transfert du contrôle des personnes est délivré par ou au nom d'une autorité nationale d'un des pays du Benelux;

39. Quant à la troisième question : les instructions visées à l'article 4, deuxième phrase, de la Convention concernant le transfert du contrôle des personnes comprennent les décisions du Groupe de travail qui ne sont ni publiées ni destinées à être publiées.



40. Ainsi jugé par Messieurs R. Janssens, président, H.E. Ras, premier vice-président, F. Hess, second vice-président, S.K. Martens, H.L.J. Roelvink, P. Kayser, juges, E. Boon, P. Marchal, R. Everling, juges suppléants,

41 et prononcé en audience publique à La Haye le 20 décembre 1988, par Monsieur H.L.J. Roelvink, préqualifié, en présence de Messieurs Th.B. Ten Kate, avocat général, et C. Dejonge, greffier en chef suppléant.