

**Projet de loi**

**portant approbation**

- **du Traité portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux, signé le 3 février 1958**
  - **du Protocole relatif aux privilèges et immunités de l'Union Benelux**
  - **de la Déclaration**
- signés à La Haye, le 17 juin 2008.**

---

**Avis du Conseil d'Etat**

(31 mars 2009)

Par dépêche en date du 21 novembre 2008, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration.

Au texte de l'article unique du projet de loi, étaient joints un exposé des motifs avec un commentaire des articles et le texte des Actes à approuver. Etait encore joint à la lettre de saisine, et ce à titre indicatif, le programme de travail commun pour la période de 2009 à 2012.

Par une loi du 5 août 1960 ont été approuvés le Traité instituant l'Union économique Benelux, la Convention transitoire, le Protocole d'exécution et le Protocole de signature, signés à La Haye, le 3 février 1958. Le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas avaient convenu d'instituer une Union économique comportant la libre circulation des personnes, des marchandises, des capitaux et des services. Cette Union impliquait: a) la coordination des politiques économiques, financières et sociales; b) l'adoption et la poursuite d'une politique commune dans les relations économiques avec les pays tiers et en matière de paiements y afférents. Le Traité avait été conclu pour une période de 50 ans, restant ensuite en vigueur pour des périodes successives de dix ans, à moins que l'une des Hautes Parties Contractantes ne notifie aux autres Parties Contractantes, un an avant l'expiration de la période en cours, son intention d'y mettre fin.

Le Traité de 1958 prenait le relais de la convention douanière néerlando-belgo-luxembourgeoise, à caractère transitoire, signée le 5 septembre 1944 par les trois gouvernements. La convention douanière instaurait une communauté tarifaire entre les trois pays et prévoyait la création ultérieure d'une union économique, cette dernière étant réalisée par le Traité de 1958.

Le nouveau Traité portant révision de l'Union économique Benelux de 1958 a pour objectifs, selon l'exposé des motifs, de préserver l'acquis de 1958, de contribuer à redynamiser le Benelux et la coopération entre les trois partenaires, de réaffirmer la vocation européenne du Benelux et de renforcer la dimension externe du Benelux. Il entend ainsi continuer une longue tradition de coopération, tout en lui ouvrant de nouvelles perspectives. Le nouveau Traité n'est plus conclu pour une durée déterminée. Le Benelux sera dorénavant une Union à durée indéterminée, étant toutefois précisé qu'une dénonciation du Traité par l'une des Parties Contractantes ne sera pas possible pendant une période de 10 ans à compter de la date d'entrée en vigueur du nouveau Traité.

Le Traité signé le 17 juin 2008 ne comporte plus que 40 articles, alors que le Traité originaire en comportait encore 100. La raison de cette plus grande concision réside entre autres dans la suppression des Parties 1 et 3 du Traité de 1958: la Partie 1, consacrée aux dispositions fondamentales, détaillait l'application aux ressortissants de chacune des Parties Contractantes des règles régissant la libre circulation des personnes, ainsi que l'application entre les territoires des Parties Contractantes de la liberté de circulation des marchandises, des capitaux et des services, tandis que la Partie 3 contenait des dispositions particulières à certains aspects de l'Union économique.

Si le maintien et le développement d'une union économique comportant la libre circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services continue à figurer au titre des objectifs poursuivis par le nouveau Traité (article 2 a), le texte s'abstient d'entrer dans le détail de sa réalisation. Au regard de ce que la libre circulation des personnes, de même que celle des marchandises, des capitaux et des services rangent au titre des libertés de base garanties par le droit communautaire, cette démarche se comprend. Le nouveau Traité se réfère d'ailleurs dans son préambule notamment à l'article 306 du Traité instituant la Communauté européenne, lequel dispose que «Les dispositions du présent traité ne font pas obstacle à l'existence et à l'accomplissement des unions régionales entre la Belgique et le Luxembourg, ainsi qu'entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, dans la mesure où les objectifs de ces unions régionales ne sont pas atteints en application du présent traité». En conséquence de la nouvelle approche, l'intitulé du Traité est modifié en «Traité instituant l'Union Benelux», et l'Acte présentement soumis à l'approbation parlementaire se limite à préciser, en son article 4, que les droits et obligations découlant des Parties 1 et 3 du Traité de 1958 «s'appliquent sans restriction, sauf s'il en est disposé autrement dans le présent Traité».

Le nouveau Traité fixe ensuite comme objectifs de l'Union Benelux le développement durable conciliant croissance économique, protection sociale et protection de l'environnement, d'une part, la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, d'autre part.

Dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, on peut déjà citer, à titre d'exemple d'une coopération au niveau Benelux, le Traité entre

le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière, signé à Luxembourg, le 8 juin 2004, approuvé au Luxembourg par une loi du 21 décembre 2004. Même si ce Traité doit être resitué aussi dans le contexte de la Convention d'application de l'Accord de Schengen (accords bilatéraux au titre de l'article 39, paragraphe 5 de ladite Convention) et partant de l'acquis communautaire, il n'en reste pas moins qu'il mentionne en son préambule en premier lieu le Traité instituant l'Union économique Benelux. De plus, le programme de travail commun, qui a été d'ores et déjà adopté pour la période 2009-2012, prévoit que la coopération policière, au titre de l'accord de Senningen (Mémorandum d'accord concernant la coopération dans le domaine de la police, de la justice et de l'immigration entre les ministres de la Justice de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg, les ministres de l'Intérieur de la Belgique et des Pays-Bas et le ministre de la Force publique du Luxembourg, conclu à Senningen, le 4 juin 1996), mettra l'accent sur l'application pratique des accords existants, et le Traité de 2004 précité fait sans aucun doute partie des accords existants.

Le Conseil d'Etat avait déjà dans son avis relatif au projet de loi portant approbation du Traité en matière d'intervention policière transfrontalière de 2004 (*doc. parl. n° 5406*) signalé que la prévention de la criminalité, organisée ou autre, et la lutte contre ce phénomène, grâce notamment à une coopération plus étroite entre les forces de police, est un des objectifs de l'Union européenne, et que c'est en principe un domaine qui relève de la coopération renforcée dans le cadre du droit de l'Union. L'exposé des motifs du projet de loi sous examen d'insister sur la vocation européenne du Benelux, sur les rôles de précurseur et de laboratoire que le Benelux a joués au sein de l'Union européenne, de même que sur le rôle du Benelux comme outil de coordination entre les trois pays en matière de politique européenne. Le Conseil d'Etat considère dès lors la coopération Benelux dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures comme s'intégrant dans le droit de l'Union au sujet des coopérations renforcées, notamment dans le domaine de la coopération policière relevant du titre VI du Traité sur l'Union européenne.

Une redynamisation de l'Union économique Benelux est également recherchée par le biais d'un renforcement des institutions. Ces institutions ne comprennent plus que le Comité de Ministres Benelux, le Conseil Benelux et le Conseil interparlementaire consultatif de Benelux ainsi que le Secrétariat général Benelux. La Cour de Justice Benelux, mentionnée au titre de l'article 5 du nouveau Traité comme faisant partie du cadre institutionnel Benelux, est régie par les dispositions du Traité du 31 mars 1965 relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux. La référence au traité de 1965 doit s'entendre comme incluant le Protocole modifiant l'article 1<sup>er</sup> du Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux, signé à Bruxelles, le 10 juin 1981 (approuvé par une loi du 9 novembre 1982) ou encore le Protocole modifiant et complétant le Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux, signé à Bruxelles, le 23 novembre 1984 (approuvé par une loi du 13 décembre 1985). Il doit en être de même, entre autres, des Protocoles conclus en

exécution de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2 du Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux (voir les lois d'approbation luxembourgeoises du 10 juillet 1973 et du 19 février 1982), ainsi que du Protocole additionnel au Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux concernant la protection juridictionnelle des personnes au service de l'Union économique Benelux, signé à La Haye, le 29 avril 1969 (approuvé au Luxembourg par une loi du 10 juillet 1973).

Le Comité de Ministres reste l'organe directeur, responsable de la politique de l'Union Benelux, et à ce titre il arrête le programme de travail commun, sur la base d'une proposition du Secrétariat général. Le programme de travail commun pluriannuel (il est établi pour une période de 4 ans) constitue une innovation majeure destinée à définir les priorités de la coopération. Il devrait donc s'agir d'un élément clé au niveau de la redynamisation du Benelux.

Un autre aspect du nouveau Traité qui mérite d'être relevé est le renforcement des relations extérieures (article 24), l'exposé des motifs soulignant que les relations extérieures de l'Union Benelux visent essentiellement les Etats membres de l'Union européenne ainsi que des groupements régionaux au sein de celle-ci. Sur cette toile de fond du nouveau Traité instituant l'Union Benelux, les trois chefs de Gouvernement Benelux et le ministre-président du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie ont signé en date du 9 décembre 2008 une déclaration politique à l'effet d'intensifier la coopération entre le Benelux et cet Etat fédéré de la République fédérale d'Allemagne.

Est annexé au nouveau Traité un Protocole relatif aux privilèges et immunités de l'Union Benelux, qui n'est toutefois pas d'application au Conseil interparlementaire consultatif ni à la Cour de Justice Benelux. Les dispositions dudit Protocole ne donnent pas lieu à observations de la part du Conseil d'Etat.

Le Traité comporte finalement en annexe une Déclaration détaillant différents aspects organisationnels. Cette Déclaration prévoit notamment le maintien en vigueur de la Convention conclue en exécution de l'article 37, alinéa 2 du Traité instituant l'Union Economique Benelux, signée à Bruxelles le 14 janvier 1964 (approuvée au Luxembourg par une loi du 25 septembre 1965). Simplement l'article 22, alinéa 2 du nouveau Traité est substitué à l'ancien article 37, alinéa 2 du Traité de 1958, pour l'application de ladite Convention. La convention de 1964 continuera donc à régler le contrôle de l'exécution des budgets, l'arrêt des comptes, l'octroi des avances nécessaires et la répartition entre les Parties Contractantes de l'excédent des dépenses sur les recettes.

\*

L'article unique du projet de loi sous examen ne donne pas lieu à observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 31 mars 2009.

Pour le Secrétaire général,  
L'Attaché,

s. Yves Marchi

Le Président,

s. Alain Meyer