

LE DROIT BENELUX SOUS UN JOUR NOUVEAU, DROIT INCONNU?

Discours prononcé par Monsieur J.F. LECLERCQ, premier avocat général, à l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation de Belgique le 1^{er} septembre 2006.

1. J'avais une théière. Elle s'est un jour brisée juste au milieu. Je l'ai recollée. Elle était aussi jolie qu'auparavant. Rien n'y paraissait. Un autre jour, elle s'est pourtant brisée en mille morceaux. C'est alors que j'ai regretté de l'avoir fait tomber en deux morceaux.

Le droit Benelux, droit inconnu¹?

Le Traité instituant l'Union économique Benelux prend fin en 2010.

Monsieur le Premier président,

Monsieur le Procureur général,

Mesdames, Messieurs,

Comme le déclarait avec raison Monsieur le Président Ivan Verougstraete, Président de la Cour de Justice Benelux, dans une interview accordée à la Revue Benelux Newsletter, un magistrat n'a certes pas à se prononcer, comme magistrat, sur des stratégies politiques². Mais j'ajouterais qu'il a le devoir de mettre en toute objectivité son expertise éventuelle au service des autres citoyens pour éviter que des institutions dont la qualité est avérée se brisent en mille morceaux dans l'indifférence générale, plus grave encore, dans l'ignorance.

Il m'a donc paru utile de faire dès maintenant le point sur quelques éléments du droit Benelux envisagé sous un jour nouveau.

Section I^{re}. – Le droit Benelux, réalité au quotidien.

2. Le Traité de Maastricht et le processus d'élargissement de l'Union européenne ne sont évidemment pas sans effets sur le rôle et le fonctionnement de la coopération Benelux.

¹ Je remercie C. DEJONGE, greffier en chef suppléant de la Cour de Justice Benelux pour sa précieuse collaboration.

² Voir interview de Ivan VEROUGSTRAETE, Président de la Cour de Justice Benelux, par K. VAN de VELDE, dans Benelux Newsletter 2005/3, pp. 5 s., spécialement p. 10.

L'Union européenne ne doit cependant pas être opposée à l'Union économique Benelux comme deux armées seraient mises face à face pour un combat.

Après l'échec du sommet européen de juin 2005, Monsieur Hennekam, Secrétaire général de l'Union économique Benelux écrivait: "Le Secrétariat général (de l'Union économique Benelux) a reçu des réactions du genre: 'maintenant que l'Europe va mal, le Benelux pourrait marquer des points'. Pour sympathique qu'elle soit -c'est toujours Monsieur le Secrétaire général Hennekam qui s'exprime- cette idée ne peut être soutenue. L'Union européenne et le Benelux ne sont pas des vases communicants. Que du contraire; lorsque l'Europe se porte bien et que nos trois pays agissent conjointement, le Benelux se porte bien lui aussi. C'est l'expérience que nous avons toujours eue"³. (fin de citation).

Je suis personnellement d'avis qu'il y a suffisamment de place disponible pour une coexistence harmonieuse entre le droit communautaire et le droit Benelux tant que le droit Benelux peut apporter une plus-value dans certains domaines et qu'il concrétise ses ambitions dans ces domaines.

Le droit Benelux reste en effet une réalité utile au quotidien. Précurseur de l'Union européenne, le Benelux fait actuellement office de moteur de celle-ci.

3. Je ne m'attarderai pas sur l'exemple caricatural du citoyen qui, d'une part, après avoir contracté une assurance conforme à la Convention Benelux du 24 mai 1966 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs, faite à Luxembourg, et aux Dispositions communes annexées à cette Convention Benelux, et, d'autre part, après avoir fait contrôler sa voiture automobile dans un garage qui a fait enregistrer une marque pour des services d'entretien de véhicules automobiles, dans le respect de la loi uniforme Benelux sur les marques annexée à la Convention Benelux du 19 mars 1962 en matière de marques de produits et modifiée notamment par le Protocole du 10 novembre 1983, effectue une sortie d'agrément et touristique au parc transfrontalier "De Zoom – Kalmthoutse Heide" qui fait l'objet d'une Décision M (2001) 1 du 17 juillet 2001 du Comité de Ministres de l'Union économique Benelux, concernant l'institution d'une Commission spéciale pour ce parc transfrontalier. Ce citoyen se meut, sans le savoir, dans le droit Benelux comme Monsieur Jourdain s'exprimait, sans le savoir, en prose.

4. Mais il n'y a pas que cette image facile.

On ne peut manquer d'observer, par exemple, que, dans le seul cahier du premier trimestre 2006 de la Revue Benelux Newsletter, pas moins de trois thèmes juridiques actuels sont mis en relief:

- 1) le Traité Benelux du 8 juin 2004 en matière d'intervention policière transfrontalière;
- 2) les Traités sur l'Escaut signés par la Flandre et les Pays-Bas;

³ B.M.J. HENNEKAM, "Avant-Propos", Benelux Newsletter 2005/3, p.4.

3) la coopération entre les pays du Benelux pour lutter contre la grippe aviaire.

C'est à l'examen de ces thèmes et, spécialement, au premier de ceux-ci, que je voudrais, à mon tour, m'attacher.

Section 2.- Le Traité entre le Royaume des Pays-Bas, le Royaume de Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière, et ses Annexes, faits à Luxembourg le 8 juin 2004.

§1^{er}. – Notions et objectif.

5. Le Traité entre le Royaume des Pays-Bas, le Royaume de Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière, signé à Luxembourg le 8 juin 2004⁴, est précurseur sur le plan européen. Il est présenté comme un "instrument puissant pour lutter contre la criminalité transfrontalière"⁵.

⁴ Voir L. du 13 février 2005 portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière, et aux Annexes, faits à Luxembourg le 8 juin 2004, M.B. du 15 mars 2005, p. 10747. Sur la genèse du Traité, voir Projet de la loi portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière, et aux Annexes, faits à Luxembourg le 8 juin 2004, Exposé des motifs, Doc. parl., Sén., sess. 2004-2005, n° 3-931/1, pp. 2 à 8. Sur un commentaire plus détaillé du contenu du Traité, voir ledit Exposé des motifs, pp. 8 à 35. Voir aussi Circulaire interministérielle relative à l'entrée en vigueur du Traité Benelux en matière d'intervention policière transfrontalière, M.B. du 1^{er} juillet 2005, Ed. 3, p. 30520 (cette circulaire est suivie, d'une part, de renseignements pratiques sur la procédure à suivre en cas d'intervention policière transfrontalière sur demande ou sur initiative propre et, d'autre part, d'un modèle de demande et de décision); Avis relatif au Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière, et ses Annexes, faits à Luxembourg le 8 juin 2004, Rapport fait au nom de la Commission de la Justice et de l'Ordre public (comprenant une proposition d'avis) par Mme I. AASTED-MADSEN, 14 mars 2005, Conseil Interparlementaire Consultatif de Benelux (en abrégé: Doc. Cons. Benelux), n° 729/1; P. DE WEIRELD, "Une nouvelle convention Benelux sur la coopération policière transfrontalière", Le journal de la police – l'officier de police, n° 1 – janvier 2005, pp. 21s; P. DE WEIRELD et G. PYL, "Un nouveau traité Benelux sur la coopération policière transfrontalière. Correspondances et différences avec d'autres initiatives récentes dans le domaine de la coopération policière avec les pays voisins", Vigiles – revue du droit de police, juin 2005 – numéro 2, pp. 36 s.

⁵ Projet de loi portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière, et aux Annexes, faits à Luxembourg le 8 juin 2004, Rapport fait au nom de la Commission des relations extérieures et de la défense par

Il mérite assurément qu'on s'y attarde, le sujet de la police et de la sécurité étant malheureusement cette année un sujet spécialement adapté à la circonstance. Il amène aussi à l'idée que la mise en place d'un modèle avancé et uniforme de coopération policière transfrontalière entre tous les Etats de l'Union européenne serait un défi important à relever dans un avenir aussi proche que possible.

Ce Traité est fondé sur diverses dispositions de droit international, entre autres le Traité instituant l'Union économique Benelux, conclu à La Haye le 3 février 1958.

Dès le 26 janvier 2005, il fut appliqué de manière provisoire par la Belgique et le Luxembourg; les Pays-Bas suivirent quelques semaines plus tard, le 27 février 2005. Son entrée en vigueur définitive est intervenue le 1^{er} juin 2006 après avoir été initialement prévue pour le 1^{er} janvier 2007⁶.

L'article 47 du Traité prévoit:

1) que le Traité entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la date du dépôt du dernier instrument de ratification auprès du gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg;

2) que le Traité est conclu pour une durée indéterminée mais:

A) que chaque Partie Contractante peut demander en tout temps une modification dudit Traité et que si une telle demande est introduite par une Partie Contractante, les Parties Contractantes ouvrent des négociations concernant la modification du Traité;

B) que chaque Partie Contractante peut dénoncer le Traité par une notification écrite aux autres Parties Contractantes, que la dénonciation entre en vigueur six mois après la notification et que le Traité reste en vigueur entre les deux autres Parties Contractantes;

3) qu'en ce qui concerne le Royaume des Pays-Bas, le Traité s'applique exclusivement à la partie du Royaume en Europe.

Les dates de ratification du Traité sont, pour le Grand-Duché de Luxembourg, le 17 janvier 2005, pour le Royaume de Belgique, le 23 février 2005, et, pour le Royaume des Pays-Bas, le 25 avril 2006.

L'article 1^{er} donne différentes définitions au sens du Traité. Au sens du Traité, on entend notamment par intervention policière transfrontalière, l'intervention de fonctionnaires compétents d'une Partie Contractante sur le territoire d'une autre Partie Contractante afin de maintenir l'ordre public et la sécurité soit dans le cadre de la protection des personnes et des biens, soit dans le cadre de la prévention et de la recherche de faits punissables (art. 1^{er}, b).

Madame de BETHUNE, Doc. parl., Sén., sess. 2004-2005, n° 3 – 931/2, p. 2.

⁶ M.B. du 31 mai 2006, Ed. 2, p. 28205; voir Th. CHARLIER, "Principaux acquis de la concertation Senningen", Benelux Newsletter 2006/1, p. 20; Circulaire interministérielle relative à l'entrée en vigueur du Traité Benelux en matière d'intervention policière transfrontalière, M.B. du 1^{er} juillet 2005, Ed. 3, p. 30530 in fine.

Suivant l'article 2, le Traité a pour objectif d'étendre les possibilités de coopération policière dans le cadre du maintien de l'ordre public et de la sécurité, dans le cadre de la protection des personnes et des biens et dans le cadre de la prévention et de la recherche de faits punissables.

§2.- Les formes de coopération.

A.- Les principales formes de coopération dans le contexte du Traité.

6. Le Traité met spécialement en exergue, selon moi:

- 1) la possibilité, en principe après accord de l'autorité compétente de la Partie Contractante requise, d'une intervention transfrontalière dans le cadre du maintien de l'ordre public et de la sécurité, y compris l'organisation commune ou la coordination d'événements et de transports organisés (art. 4 à 9);
- 2) l'échange de données à caractère personnel (art. 10 à 14, et 15.3);
- 3) la possibilité de consulter directement les registres des immatriculations (art. 15.1 et 15.2);
- 4) des modalités améliorées d'exécution de poursuites et observations transfrontalières (art. 18 et 19);
- 5) le pouvoir de poursuivre une mission de protection de personnes sur le territoire d'une autre Partie Contractante (art. 20 à 23).

Le Traité contient aussi cependant d'autres dispositions, entre autres sur:

- 1) d'autres formes de coopération policière, telles que le recours à des officiers de liaison (art. 16 et 17), des centres de police communs (art. 24), des patrouilles et contrôles mixtes (art. 25, 26 et 29), l'organisation de formations communes en vue d'acquérir la connaissance et la compréhension des législations et des structures des Parties Contractantes ainsi que des principes de la pratique policière des Parties Contractantes (art. 27.1), un appui technique et scientifique (art. 27.1) ou encore un échange de personnel, de moyens et de matériel (art. 27.1); en ce qui concerne spécialement l'organisation, en fonction des besoins opérationnels des autorités compétentes des Parties Contractantes, des patrouilles ou des contrôles mixtes dans la région frontalière (art. 1^{er}, k et l, 25, 26 et 29, et Annexes 2 et 3 au Traité), elle peut s'effectuer à différentes fins (contrôle de la circulation, contrôle de l'alcoolémie, lutte contre le séjour illégal d'étrangers et le trafic d'êtres humains, etc.), elle est réglée avec soin par le Traité (art. 26), ce qui est essentiel pour la sécurité juridique des citoyens et des fonctionnaires de police car il est important que soit défini un cadre normatif au sein duquel les compétences des agents qui participent aux patrouilles mixtes et, dès lors, aux actions opérationnelles sur le territoire de l'autre Etat soient garanties au maximum, et elle est fondée sur le principe des compétences équivalentes, ce qui signifie, d'une part, que les compétences des patrouilles communes et/ou des contrôles communs ne différeront, en règle, pas –aucune confusion n'est possible- et, d'autre part, qu'il revient aux Etats contractants de décider quelles compétences seront effectivement exercées par des fonctionnaires

étrangers sur leur territoire, ces compétences étant adaptées aux missions par les autorités compétentes dans un esprit d'équivalence et d'harmonisation⁷.

2) des questions plus générales, telles que le droit interne et les procédures légales applicables (art. 3 et 28), les questions d'autorité (art. 29), l'identification du fonctionnaire transfrontalier (art. 30), en ce compris sa visibilité extérieure éventuelle (art. 31), les questions concernant les moyens de contrainte matériels (art. 32), l'exercice de la force (art. 33), par exemple l'usage d'une arme à feu ou de gaz incapacitant ou lacrymogène (art. 33, al. 1^{er}, c. et d., et al.2), l'usage de moyens de transport, par exemple en se servant de signaux optiques et sonores, et le passage sur le territoire de l'état d'accueil (art. 34), l'exécution des mesures sur le trajet des trains de voyageurs ou des bateaux de passagers (art. 34.3), les rapports sur les interventions policières transfrontalières (art. 36), la protection des fonctionnaires transfrontaliers et l'assistance qui doit leur être apportée (art. 37), les frais de l'intervention policière (art. 41), les mesures d'exécution dérivées (art. 43) et nécessaires (art. 45), et l'évaluation de l'efficacité et des effets du Traité dans la pratique (art. 46); en ce qui concerne spécialement la question de l'autorité, les fonctionnaires sont, en règle, à partir du moment où ils interviennent au niveau transfrontalier⁸, sous l'autorité des autorités et supérieurs compétents de l'état d'accueil (art. 29); il me paraît cependant raisonnable de laisser une certaine autonomie aux policiers du pays d'origine lorsqu'ils dressent un procès-verbal dans le pays d'accueil.

L'article 43 du Traité, sur les mesures d'exécution dérivées est important. Aux termes de cette disposition, sur la base et dans le cadre du présent Traité, les autorités compétentes des Parties Contractantes peuvent convenir de mesures relatives à son exécution. Le Traité n'est pas exhaustif; il prévoit donc de donner suffisamment de champ de vision aux autorités compétentes, sans procédure formelle mais sous réserve, d'une part, de ne pas s'écarter du cadre fixé par le Traité et, d'autre part, de ne pas ajouter d'obligation à charge du citoyen. Les autorités compétentes au sens de l'article 43 précité sont, pour le Royaume des Pays-Bas, le Ministre de l'Intérieur et des Relations du Royaume et le Ministre de la Justice, pour le Royaume de Belgique, les autorités et services compétents qui exercent des missions de police conformément au droit national, et, pour le Grand-Duché de Luxembourg, les autorités et services compétents qui exercent des missions de police conformément à la loi du 31 mai 1999 portant création d'un corps de police grand-ducal et d'une inspection générale de la police (art. 1^{er}, k, et 43, et Annexe 2 au Traité).

⁷ Voir projet de loi portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière, et aux Annexes, faits à Luxembourg le 8 juin 2004, Exposé des motifs, Doc. parl., Sén., sess. 2004-2005, n° 3 – 931/1, pp. 24 et 25.

⁸ Voir projet de loi portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière, et aux Annexes, faits à Luxembourg le 8 juin 2004, Exposé des motifs, Doc. parl., Sén., sess. 2004-2005, n° 3 – 931/1, pp. 26 et 27.

Bien que l'objectif du Traité soit d'étendre les possibilités de coopération policière entre les trois Etats concernés (art. 2), il est tempéré par les trois nuances suivantes.

Premier tempérament: sauf disposition contraire expresse dans le Traité, la coopération a lieu dans le cadre du droit national respectif des Parties Contractantes ainsi que des obligations internationales des Parties Contractantes (art. 3). Je pense, par exemple, à la primauté que doit donc garder la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 et, dans le cas de la Belgique, approuvée par la loi du 13 mai 1955. La solution ne découle pas seulement du principe de l'article 3 du Traité dont je viens de donner le contenu, mais surtout de l'article 1^{er} de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, qui dispose que les Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre 1^{er} de ladite Convention. Le titre 1er de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme précitée comprend notamment l'interdiction de la torture (article 3), le droit à la liberté et à la sûreté (article 5), le droit à un procès équitable (article 6), le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8) et l'interdiction de discrimination (article 14). Le Préambule du Traité Benelux en matière d'intervention policière transfrontalière se réfère d'ailleurs expressément à l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, conclue à Rome le 4 novembre 1950. Je rappelle que cet article 8 porte, comme je viens de le dire, sur le droit au respect de la vie privée et familiale et qu'il dispose, en son alinéa 1^{er}, que toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance, et, en son alinéa 2, qu'il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

Deuxième tempérament: l'autorité compétente de l'état d'accueil peut décider de poursuivre elle-même l'intervention policière transfrontalière et l'intervention policière transfrontalière prend fin dès que l'autorité compétente de l'état d'accueil le fait savoir (Traité, art. 35). Par autorité compétente au sens de cette disposition, on entend, pour le Royaume des Pays-Bas, soit, dans le cadre du maintien de l'ordre public et de la sécurité et de la mission générale de police, le bourgmestre de la commune où se déroule l'intervention, soit, dans le cadre du maintien de l'ordre juridique au niveau pénal, le Procureur de la Reine compétent (de bevoegde officier van justitie), pour le Royaume de Belgique, les autorités et services compétents qui exercent des missions de police conformément au droit national, et, pour le Grand-Duché de Luxembourg, les autorités et services compétents qui exercent des missions de police conformément à la loi du 31 mai 1999 portant création d'un corps de police grand-ducal et d'une inspection générale de la police (art. 1^{er}, k, et 35, et Annexe 2 au Traité).

Troisième tempérament, exception importante à l'objectif, précisément, du Traité: le refus de coopération, en tout ou en partie, d'une Partie Contractante (art. 42). Le Traité souligne évidemment qu'il s'agit bien d'une "exception". Celle-ci est libellée

comme suit: si une Partie Contractante estime que la satisfaction d'une demande ou l'exécution ou autorisation d'une mesure en vertu du Traité peut avoir pour effet d'affecter ses propres droits souverains de manière telle que sa propre sécurité ou d'autres intérêts majeurs sont menacés ou qu'il est porté atteinte au droit national, cette Partie Contractante peut refuser en tout ou en partie la coopération en vertu du Traité dans le respect d'autres obligations internationales de coopération ou la subordonner à des conditions déterminées et les autres Parties Contractantes sont informées sans délai d'une telle situation.

Dans les considérations qui suivent, je ferai quelques commentaires sur les cinq formes de coopération que le Traité met spécialement en exergue, selon moi, et que j'ai relevées précédemment.

B. – La possibilité, en principe après accord de l'autorité compétente de la Partie Contractante requise, d'une intervention transfrontalière dans le cadre du maintien de l'ordre public et de la sécurité, y compris l'organisation commune ou la coordination d'événements et de transports organisés.

7. Le Traité prévoit donc la possibilité, en principe après accord de l'autorité compétente de la Partie Contractante requise et exceptionnellement sur initiative propre de l'état expéditeur, d'une intervention transfrontalière dans le cadre du maintien de l'ordre public et de la sécurité, y compris l'organisation commune ou la coordination d'événements et de transports organisés (art. 4 et 7).

L'intervention transfrontalière sur demande de l'autorité compétente de la Partie Contractante requérante et sur accord de l'autorité compétente de la Partie Contractante requise (art. 4) s'inscrit principalement dans le cadre des organisations communes, tels les événements sportifs, de la coordination d'événements, telles les grandes manifestations à caractère culturel, politique ou administratif, et de transports organisés, tels les transports nucléaires, les transports de valeurs et les transports de personnes dans le cadre d'opérations communes de refoulement d'étrangers du territoire⁹.

Au cas où la demande est refusée (art. 4.3), la partie requise doit invoquer des raisons légitimes, en vertu de l'article 42 du Traité, que j'ai examiné précédemment¹⁰. Une demande pourrait, par exemple, être refusée en raison d'une capacité disponible insuffisante ou parce que les parties ne sont pas d'accord au sujet de la répartition des frais¹¹.

⁹ Projet de loi portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière, et aux Annexes, faits à Luxembourg le 8 juin 2004, Exposé des motifs, Doc. parl., Sén., sess. 2004-2005, n° 3 – 931/1, p. 11.

¹⁰ Voir supra, n° 6 in fine.

Par autorité compétente au sens de celle dont question dans l'intervention transfrontalière sur demande, on entend, pour le Royaume des Pays-Bas, le Ministre de l'Intérieur et des Relations du Royaume, pour le Royaume de Belgique, les autorités et services compétents qui exercent des missions de police conformément au droit national, et, pour le Grand-Duché de Luxembourg, les autorités et services compétents qui exercent des missions de police conformément à la loi du 31 mai 1999 portant création d'un corps de police grand-ducal et d'une inspection générale de la police (art. 1^{er}, k, et 4, et Annexe 2 au Traité).

Dans le cas d'une intervention transfrontalière autorisée, le fonctionnaire transfrontalier et l'unité transfrontalière de police sont notamment compétents, dans le respect des exigences de proportionnalité et de subsidiarité, pour assurer la sécurité immédiate ou la protection rapprochée de personnes, surveiller une partie de terrain en vue de recueillir des informations et de localiser des personnes, des animaux, des véhicules ou des objets qui menacent ou peuvent menacer l'ordre public et la sécurité, donner des injonctions à la circulation et aux usagers de la route, fouiller systématiquement une partie de terrain afin de localiser des personnes, des animaux, des véhicules ou des objets qui menacent ou peuvent menacer l'ordre public et la sécurité, ou encore effectuer des contrôles d'identité (art. 5).

Si, en raison du caractère urgent de la situation dans le cadre du maintien de l'ordre public et de la sécurité, par exemple dans le cas de calamités dans la région frontalière, il est nécessaire d'effectuer une intervention frontalière, l'état expéditeur peut commencer cette intervention dans la région frontalière telle que définie à l'Annexe 3 au Traité, sans qu'elle soit précédée par une demande de l'autorisation précitée (art. 1^{er}, l, 4 et 7.1). Il y a situation urgente lorsque le franchissement de la frontière est nécessaire pour parer à un danger pressant pour l'intégrité physique, les biens ou la santé ou pour prévenir un trouble grave de l'ordre public et de la sécurité et que les fonctionnaires de l'état d'accueil ne peuvent pas arriver sur place à temps (art. 7.3).

On observera que le Traité prévoit aussi que l'application des règles concernant l'intervention de l'état expéditeur sur initiative propre, que je viens d'énoncer, est étendue au cas où il se produit, en dehors de la région frontalière, une situation urgente au cours d'une intervention transfrontalière qui a, à l'origine, fait l'objet d'une autorisation de l'autorité compétente de la Partie Contractante requise, sur la demande qui lui a été adressée par l'autorité compétente de la Partie Contractante requérante (art. 4.1, 7.3, et 7.4). L'Annexe 2 au Traité définit quels sont les autorités et services compétents et l'Annexe 3 quelles sont les zones constituant la région frontalière (art. 1^{er}, k et l). En vertu de l'Annexe 2, les autorités et services compétents sont, pour le Royaume de Belgique, les autorités et services compétents qui exercent des missions de police conformément au droit national. En vertu de l'Annexe 3, la région frontalière est, pour le Royaume de Belgique, l'ensemble du

¹¹ Projet de loi portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière, et aux Annexes, faits à Luxembourg le 8 juin 2004, Exposé des motifs, Doc. parl., Sén., sess. 2004-2005, n° 3 – 931/1, p. 12.

territoire national. Ces Annexes sont également assez simples en ce qui concerne le Grand-Duché de Luxembourg; elles semblent plus spécifiques en ce qui concerne le Royaume des Pays-Bas. Ainsi, la région frontalière ne couvre-t-elle, aux Pays-Bas, que la zone géographique relevant de certains corps de police tels que le Korps Zeeland et le Korps Midden- en West-Brabant (Annexe 3 au Traité). Je rappelle que la police néerlandaise est organisée sur une base régionale (26 régions) et que les Pays-Bas n'ont pas de police nationale. C'est donc en raison du territoire limité de la région frontalière, au sens du Traité, en ce qui concerne les Pays-Bas, qu'a été prévue l'extension précitée consistant en la possibilité d'une intervention de l'état expéditeur sur initiative propre, en dehors de la région frontalière. En effet, il se peut qu'au cours d'une intervention transfrontalière sur demande, les fonctionnaires transfrontaliers soient confrontés à une situation urgente dans le cadre du maintien de l'ordre public et de la sécurité, la conséquence en étant que les fonctionnaires de l'Etat d'accueil ne peuvent pas être présents à temps et que cette situation tombe en dehors du champ d'application de l'assistance sur demande et sur accord. Dans ce cas, les interventions sont donc également possibles sur initiative propre en dehors de la région frontalière des Pays-Bas. Normalement, cette situation ne se produira que rarement; en effet, en cas d'assistance sur demande et sur accord, des fonctionnaires de l'Etat d'accueil seront en principe toujours présents¹².

Pour parer à un danger pressant pour l'intégrité physique, les biens ou la santé ou pour prévenir un trouble grave de l'ordre public et de la sécurité, le fonctionnaire transfrontalier qui intervient sur initiative propre peut exercer, dans le respect du droit de l'état d'accueil, les compétences nécessaires qui ne souffrent aucun retard, étant entendu que les compétences exercées ne pourront jamais excéder celles autorisées dans l'état expéditeur (art. 8). Ces compétences limitées que peuvent exercer les fonctionnaires transfrontaliers lorsqu'ils agissent sur initiative propre, doivent évidemment être comprises à la lumière de la situation particulière que constitue cette intervention sur initiative propre. On observera la règle importante suivant laquelle, d'une part, les compétences du fonctionnaire transfrontalier ne peuvent être exercées que conformément au droit de l'état d'accueil et, d'autre part, ces compétences ne peuvent jamais excéder celles autorisées dans l'état expéditeur¹³. Prenons un exemple. Si un fonctionnaire transfrontalier provenant d'un état expéditeur et agissant sur initiative propre était confronté, dans un état d'accueil, à un cas de flagrant délit dans le cadre duquel des armes sont ou ont été utilisées et que les auteurs ont pris la fuite dans un véhicule, ce fonctionnaire transfrontalier ne pourrait pas utiliser son arme à feu en respectant le droit de l'état d'accueil si cette compétence ne lui est pas octroyée dans l'état expéditeur dont il provient.

¹² Projet de loi portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière, et aux Annexes, faits à Luxembourg le 8 juin 2004, Exposé des motifs, Doc. parl., Sén., sess. 2004-2005, n° 3 – 931/1, p. 14.

¹³ Voir Circulaire interministérielle relative à l'entrée en vigueur du Traité Benelux en matière d'intervention policière transfrontalière, M.B. du 1^{er} juillet 2005, Ed. 3, pp. 30524 et 30531, note 4.

C. – L'échange de données à caractère personnel.

8. Le Traité met également en exergue, ai-je dit, l'échange de données à caractère personnel.

Il s'agit là d'un des principaux objectifs du Traité. Conformément à l'article 6.1. de la Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données¹⁴, l'échange de données n'est autorisé¹⁵ que s'il vise un objectif décrit avec précision et bien spécifique¹⁶.

¹⁴ Journal officiel n° L 281 du 23 novembre 1995, p. 0031-0050.

¹⁵ Voir projet de loi portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière, et aux Annexes, faits à Luxembourg le 8 juin 2004, Exposé des motifs, Doc. parl., Sén., sess. 2004-2005, n° 3 – 931/1, p. 15.

¹⁶ L'article 6.1. de la Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995 dispose que les Etats membres prévoient que les données à caractère personnel doivent être:

- a) traitées loyalement et licitement;
- b) collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités. Un traitement ultérieur à des fins historiques, statistiques ou scientifiques n'est pas réputé incompatible pour autant que les Etats membres prévoient des garanties appropriées;
- c) adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement;
- d) exactes et, si nécessaire, mises à jour; toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour que les données inexactes ou incomplètes, au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement, soient effacées ou rectifiées;
- e) conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement. Les Etats membres prévoient des garanties appropriées pour les données à caractère personnel qui sont conservées au-delà de la période précitée, à des fins historiques, statistiques ou scientifiques.

Cette disposition fait l'objet des considérants 28 et 29 de la Directive. Ceux-ci sont rédigés comme suit:

- considérant que tout traitement de données à caractère personnel doit être effectué licitement et loyalement à l'égard des personnes concernées; qu'il doit, en particulier, porter sur des données adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités

Les autorités compétentes des Parties Contractantes, c'est-à-dire, au sens de l'Annexe 2 au Traité, les autorités prévues qui exercent des missions de police (art. 1^{er}, k, et 10.1), peuvent par conséquent échanger des données à caractère personnel provenant des registres tels que visés à l'Annexe 4 au Traité si cet échange est indispensable pour la bonne exécution des missions de police sur le territoire des Parties Contractantes, étant entendu que la transmission de données à caractère personnel à une autre Partie Contractante n'est possible que pour prévenir un danger grave et imminent ou pour rechercher un délit qui a affecté gravement l'ordre juridique de la Partie Contractante destinataire, à moins qu'il ne soit question d'une demande relative à une personne déterminée ou à un cas déterminé (art. 10.1). On ne peut s'empêcher de constater ici une coexistence harmonieuse entre le droit communautaire et le droit Benelux.

Les registres tels que visés à l'Annexe 4 sont les banques de données suivantes:

- pour le Royaume des Pays-Bas: un registre tel que visé dans la loi sur les registres de police (Wet politieregisters);
- pour le Royaume de Belgique: la banque de données nationale générale sauf les données soumises à autorisation des autorités judiciaires conformément à la législation nationale;
- pour le Grand-Duché de Luxembourg: les banques de données accessibles à la police grand-ducale sauf les données soumises à autorisation des autorités judiciaires conformément à la législation nationale.

poursuivies; que ces finalités doivent être explicites et légitimes et doivent être déterminées lors de la collecte des données; que les finalités des traitements ultérieurs à la collecte ne peuvent pas être incompatibles avec les finalités telles que spécifiées à l'origine;

- considérant que le traitement ultérieur de données à caractère personnel à des fins historiques, statistiques ou scientifiques n'est pas considéré en général comme incompatible avec les finalités pour lesquelles les données ont été auparavant collectées, dans la mesure où les Etats membres prévoient des garanties appropriées; que ces garanties doivent notamment empêcher l'utilisation des données à l'appui de mesures ou de décisions prises à l'encontre d'une personne.

L'article 1.2. de la Directive vise à garantir la libre circulation des données à caractère personnel entre Etats membres.

On observera que nonobstant les considérations qui figurent dans le texte du Discours et dans la présente note, en vertu de l'article 3.2. de la Directive, cette dernière ne s'applique cependant pas au traitement de données à caractère personnel ayant pour objet la sécurité publique, la sûreté de l'Etat et les activités de l'Etat relatives à des domaines du droit pénal. On peut donc penser que la référence du Traité dans son Préambule et dans son contenu à la Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995 est avant tout une mesure de prudence.

Une des conséquences de la limitation de l'échange de données à un objectif précis et spécifique est que devrait ainsi être évité un flux d'informations sans intérêt.

Le Traité permet aussi aux Parties Contractantes, dans le respect du droit national et pour la réalisation des objectifs que je viens d'énoncer, de conclure un protocole aux fins de la consultation directe, par les autorités compétentes d'une Partie Contractante, d'autres registres d'une autre Partie Contractante, qui contiennent des données à caractère personnel (art. 10.1 et 15.3). On peut espérer que des efforts seront à cet égard fournis dans le domaine des personnes disparues et des avis de recherche du mandat d'arrêt européen.

Les autorités compétentes d'une Partie Contractante sont, au sens de cette disposition (art. 15.3), pour le Royaume des Pays-Bas, le Ministre de la Justice et le Ministre de l'Intérieur et des Relations du Royaume, pour le Royaume de Belgique, les autorités et services compétents qui exercent des missions de police conformément au droit national, et, pour le Grand-Duché de Luxembourg, les autorités et services compétents qui exercent des missions de police conformément à la loi du 31 mai 1999 portant création d'un corps de police grand-ducal et d'une inspection générale de la police (art. 1^{er}, k, 15.3, et Annexe 2 au Traité).

Le Traité aborde également les conditions dans lesquelles les informations obtenues peuvent servir de preuve: toute information qui est transmise par une Partie Contractante en vertu du Traité ne peut être utilisée comme preuve par la Partie Contractante destinataire qu'avec l'autorisation de la Partie Contractante dont l'information est originaire (art. 11).

Cette disposition rappelle le principe posé dans l'article 39.2. de la Convention du 19 juin 1990 d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française, relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes. Cet article 39.2. prévoit que les informations écrites qui sont fournies dans le cadre de la coopération policière par la Partie Contractante requise ne peuvent être utilisées par la Partie Contractante requérante aux fins d'apporter la preuve des faits incriminés qu'avec l'accord des autorités judiciaires compétentes de la Partie Contractante requise.

Les Parties Contractantes au Traité fait à Luxembourg le 8 juin 2004 entre le Royaume des Pays-Bas, le Royaume de Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière, ont donc décidé de ne pas renoncer au principe de l'autorisation préalable à toute force probante. Le Traité ne s'oppose cependant pas à une demande d'autorisation et une réponse à celle-ci par le biais d'un simple fax, courrier ou e-mail¹⁷.

¹⁷ Voir projet de loi portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière, et aux Annexes, faits à Luxembourg le 8 juin 2004, Exposé des motifs, Doc. parl., Sén., sess. 2004-2005, n° 3 – 931/1, p. 16.

Les autorités et services compétents destinataires doivent garantir le degré de confidentialité que les autorités et services compétents qui transmettent l'information ont attribué à celle-ci. Les degrés de sécurité sont du même niveau que ceux utilisés par EUROPOL (art.12).

Le Traité prévoit que les Parties Contractantes peuvent opérer dans des centres de police communs (art. 24.1). La Belgique a déjà acquis quelque expérience avec des centres communs. Le Centre de coopération policière et douanière de Tournai, qui regroupe des agents compétents de France et de Belgique, en est un exemple. Les centres de police communs prévus par le Traité peuvent jouer un rôle utile dans le cas d'échange direct des données à caractère personnel. En effet, les données à caractère personnel provenant d'un des registres précités, peuvent être transmises directement, le cas échéant via un centre commun de police, aux services de police de l'autre Partie Contractante, si cette transmission est indispensable pour la réalisation des objectifs énoncés précédemment, c'est-à-dire pour la bonne exécution des missions de police sur le territoire des Parties Contractantes (art. 10.1 et 13.1). Dans ce cas, des données relatives à une personne déterminée ou à un cas déterminé peuvent être transmises également dans la région frontalière sans une demande à cet effet (art.13.1). Lorsque des données à caractère personnel sont ainsi transmises directement à un service de police de la Partie Contractante destinataire, l'autorité centrale de la Partie Contractante qui les fournit en est informée immédiatement par l'autorité compétente qui a transmis les données (art.14). Les autorités compétentes au sens de cette disposition sont, pour le Royaume des Pays-Bas, le Corps du Service national de la Police (Korps Landelijke Politie Dienst, en abrégé le KLPD) et le Service des Réseaux internationaux (Dienst Internationale Netwerken), à Zoetermeer, pour le Royaume de Belgique, les autorités et services compétents qui exercent des missions de police conformément au droit national, et, pour le Grand-Duché de Luxembourg, les autorités et services compétents qui exercent des missions de police conformément à la loi du 31 mai 1999 portant création d'un corps de police grand-ducal et d'une inspection générale de la police (art. 1^{er}, k, et 14, et Annexe 2 au Traité).

L'intervention d'un centre de police commun permet ici de simplifier et d'accélérer l'échange transfrontalier et direct d'informations et d'accroître la qualité et la quantité des données, partant, par exemple, de repérer à temps les situations qui peuvent entraîner une intervention policière transfrontalière et d'améliorer la coordination des opérations des deux côtés de la frontière. Dans ce cadre, les centres de police communs peuvent être compétents pour l'ensemble du territoire des Parties Contractantes (art. 24.1).

De façon générale, le centre de police commun peut en outre recueillir toutes questions et informations relatives à la coopération policière au sens large et servir d'intermédiaire entre les pays concernés et les autorités compétentes en ce qui concerne des sujets abordés dans le Traité tels que l'assistance, les demandes de matériel et de moyens, l'organisation de patrouilles ou de contrôles mixtes, les formations communes et l'échange de personnel¹⁸. Le Traité prévoit que les

¹⁸ Voir projet de loi portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention

modalités pratiques de la coopération dans les centres de police communs sont réglées par les autorités compétentes moyennant des mesures d'exécution (art. 1^{er}, k, et 24.2, et Annexe 2 au Traité).

D. – La possibilité de consulter directement les registres des immatriculations.

9. Le Traité met aussi en relief, ai-je dit, la possibilité de consulter directement les registres des immatriculations. Les Parties Contractantes ont donc non seulement souhaité pouvoir échanger directement des données à caractère personnel, mais également avoir directement accès au registre d'immatriculation des véhicules. L'objectif est double: gagner du temps et répondre efficacement aux nombreuses demandes.

Le Traité prévoit qu'en vue de la réalisation des objectifs énoncés précédemment de bonne exécution des missions de police sur le territoire des Parties Contractantes et lorsque cette forme de coopération est indispensable, les autorités compétentes des Parties Contractantes s'octroient mutuellement la possibilité d'une consultation directe, centralisée et automatisée, du registre des immatriculations (art. 10.1 et 15.1).

Les conditions et les modalités de la consultation directe du registre des immatriculations sont fixées par les autorités compétentes moyennant des mesures d'exécution dans le respect du droit national (art. 15.2).

Par autorités compétentes au sens de ces dispositions, on entend, pour le Royaume des Pays-Bas, le Ministre des Communications et du Waterstaat (Verkeer en Waterstaat) et le Service national de la Circulation routière (Rijksdienst voor het Wegverkeer), pour le Royaume de Belgique, les autorités et services compétents qui exercent des missions de police conformément au droit national, et, pour le Grand-Duché de Luxembourg, les autorités et services compétents qui exercent des missions de police conformément à la loi du 31 mai 1999 portant création d'un corps de police grand-ducal et d'une inspection générale de la police (art. 1^{er}, k, 15.1 et 15.2, et Annexe 2 au Traité).

J'ai donc exposé que les autorités compétentes des Parties Contractantes s'octroient mutuellement la possibilité d'une consultation directe, centralisée et automatisée, du registre des immatriculations (art. 15.1).

L'idée est qu'à partir d'un endroit du pays où est détecté un véhicule au sujet duquel des informations sont souhaitées, un contact soit pris avec le registre des immatriculations de la Partie Contractante où le véhicule est immatriculé. Une organisation centralisée de la consultation du registre des immatriculations permet de lutter contre une utilisation abusive du système: éviter que des personnes non autorisées aient accès au dispositif de traitement des données et que des informations

policière transfrontalière, et aux Annexes, faits à Luxembourg le 8 juin 2004, Exposé des motifs, Doc. parl., Sén., sess. 2004-2005, n° 3 – 931/1, p. 23.

soient dès lors lues, copiées, modifiées ou supprimées par ces personnes non autorisées, que ce soit pendant le transfert ou non. En pratique, cela signifie qu'un fonctionnaire demande des informations concernant des véhicules étrangers de la même manière qu'il le fait pour des véhicules nationaux. L'autorité nationale sera responsable de ce que la demande d'informations soit transmise, conformément à la procédure précitée, à l'autorité du pays d'origine du véhicule. Le flux d'informations s'effectuera par voie électronique. Si un fonctionnaire compétent entre en communication avec le système selon les protocoles convenus, l'information sera reçue par retour du courrier¹⁹.

La possibilité de consulter directement le registre des immatriculations est évidemment considérée comme un grand avantage par les acteurs de terrain²⁰.

E. – Des modalités améliorées d'exécution de poursuites et observations transfrontalières.

10. Le Traité prévoit aussi des modalités améliorées d'exécution de poursuites et observations transfrontalières qui ne sont pas sans rappeler la Convention du 19 juin 1990 d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française, relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (L. du 18 mars 1993).

Le Traité se réfère en effet aux articles 41 et 40 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen, qui définissent les conditions d'application respectivement de la coopération policière en matière de continuation de poursuite sans autorisation préalable sur le territoire d'une autre Partie Contractante et de la coopération policière en matière de continuation d'observation, sur le territoire d'une autre Partie Contractante, d'une personne présumée avoir participé à un fait punissable pouvant donner lieu à extradition.

Le Traité Benelux du 8 juin 2004 renforce cette coopération policière (art. 18 et 19).

Il prévoit spécialement:

- 1) qu'une poursuite ou une observation peut continuer au-delà de la frontière, dans le respect du droit national, si elle concerne des personnes qui se sont soustraites à une peine privative de liberté précisée ou qui sont suspectées d'un fait punissable pouvant donner lieu à une extradition;

¹⁹ Voir projet de loi portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière, et aux Annexes, faits à Luxembourg le 8 juin 2004, Exposé des motifs, Doc. parl., Sén., sess. 2004-2005, n° 3 – 931/1, p. 18.

²⁰ Voir interview de Frans HEERES, Korpschef van de regiopolitie Midden- en West-Brabant, par K. Van de VELDE, dans Benelux Newsletter 2006/1, p. 8.

2) que la poursuite ou l'observation transfrontalière peut être menée dans l'espace aérien, de même que sur les voies maritimes et navigables, dans le respect du droit national;

3) que le droit de poursuite tel que visé à l'article 41, §1^{er}, de la Convention d'application de l'Accord de Schengen est exercé sur le territoire de l'autre Partie Contractante, sans aucune restriction ni dans l'espace ni dans le temps et avec le droit d'arrêter la personne poursuivie.

Il est clair qu'en matière de poursuite transfrontalière, d'une part, la compétence accordée par le Traité est encore considérée par les Parties Contractantes comme un moyen ultime qui ne peut être appliqué que si les autorités de l'autre Partie Contractante ne peuvent être averties au préalable en raison du caractère urgent de la situation ni être présentes sur place à temps pour se charger de la poursuite, et, d'autre part, le droit de continuer la poursuite sur le territoire de l'Etat d'accueil sans aucune restriction ni dans l'espace ni dans le temps, le droit d'intercepter la personne poursuivie et le droit d'arrêter le suspect sans attendre les fonctionnaires de l'Etat d'accueil, ne portent pas atteinte à l'obligation d'entrer le plus rapidement possible en contact avec les autorités de l'Etat d'accueil²¹. Ces règles découlent de l'article 41 de la Convention du 19 juin 1990 d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française, relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, disposition de l'article 41 à laquelle, je le répète, renvoie le Traité Benelux (art. 18.1).

On observera que les règles relatives à la poursuite transfrontalière ne vont pas sans poser des problèmes d'interprétation (art. 18). Prenons un exemple. Qu'entend-on par "personnes qui se sont soustraites à une peine privative de liberté"? Une personne qui, conformément aux règles du droit interne des Pays-Bas ou aux règles du droit interne de la Belgique, est mise à la disposition du gouvernement, est internée et s'échappe ensuite, est-elle, au sens du Traité Benelux du 8 juin 2004, une "personne qui s'est soustraite à une peine privative de liberté"? Mon objectif aujourd'hui n'est évidemment pas de répondre à cette question délicate mais d'attirer l'attention sur la nécessité d'attribuer à une juridiction commune aux trois Etats la compétence d'interpréter les dispositions du Traité qui ont un effet direct.

F. – Le pouvoir de poursuivre une mission de protection de personnes sur le territoire d'une autre Partie Contractante.

11. Enfin, dernière forme de coopération sur laquelle je voudrais insister: le pouvoir de poursuivre une mission de protection de personnes sur le territoire d'une autre Partie Contractante.

²¹ Voir projet de loi portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière, et aux Annexes, faits à Luxembourg le 8 juin 2004, Exposé des motifs, Doc. parl., Sén., sess. 2004-2005, n° 3 – 931/1, pp. 19 et 20.

Suivant le Traité, les fonctionnaires d'une Partie Contractante peuvent poursuivre leur mission de protection de personnes sur le territoire d'une autre Partie Contractante, à condition que le fonctionnaire responsable ait signalé, avant de franchir la frontière, le franchissement de celle-ci à l'autorité compétente de l'état d'accueil et que l'autorité compétente consente à la poursuite de la mission de protection (art. 20). Si l'autorité compétente de l'état d'accueil ne consent pas à la poursuite de la mission de protection sur son territoire, elle reprend la mission, sauf si elle a des raisons fondées de décider autrement (art. 20).

Par fonctionnaire, on entend le fonctionnaire compétent selon l'Annexe 1^{ère} au Traité, c'est-à-dire, pour le Royaume des Pays-Bas, les fonctionnaires affectés à l'exécution de la mission de police visée à l'article 3 de la Loi sur la police (Politiewet) de 1993 et les fonctionnaires de la Gendarmerie royale (Koninklijke Marechaussee) dans la mesure où ces derniers sont chargés d'exécuter les missions fixées par ou en vertu de la Loi sur les étrangers (Vreemdelingenwet) de 2000, pour le Royaume de Belgique, tout fonctionnaire, dûment habilité, lorsqu'il exerce des missions de police à l'exclusion des auxiliaires de police au sens de l'article 117 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré et structuré à deux niveaux, dans sa version antérieure à la loi du 1^{er} avril 2006²², et tout agent de protection tel qu'il est prévu à l'article 3.3 de la loi organique des services de renseignement et de sécurité du 30 novembre 1998, et, pour le Grand-Duché de Luxembourg, les membres de la carrière du cadre supérieur, de la carrière des inspecteurs et de la carrière des brigadiers de la police grand-ducale (art. 1^{er}, a, et 20, et Annexe 1^{ère} au Traité). Je rappelle qu'aux termes de l'article 117 de la loi belge précitée du 7 décembre 1998, dans sa version précitée, les agents auxiliaires de police ne sont pas fonctionnaires de police même s'ils disposent d'une compétence de police restreinte, et qu'en vertu des articles 3.3. et 22 à 35 de la loi belge précitée organique des services de renseignement et de sécurité, les agents de protection sont les officiers de protection qui sont affectés aux missions de protection des personnes. L'article 23 de la loi belge du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité dispose, dans ce cadre, d'une part, que les autorités judiciaires, les fonctionnaires et les agents des services publics sont tenus de communiquer au Ministre de l'Intérieur toutes les informations utiles en leur possession qui ont trait à la protection de la vie et de l'intégrité physique des

²² Dans sa version postérieure à la loi du 1^{er} avril 2006 (M.B. du 10 mai 2006, p. 23999; voir spécialement les art. 9, 10 et 11 de la L.), entrée en vigueur le 10 mai 2006, l'article 117 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré et structuré à deux niveaux, est rédigé comme suit: "Le cadre opérationnel est composé de fonctionnaires de police répartis en trois cadres: le cadre de base, le cadre moyen et le cadre d'officiers. Le cadre opérationnel peut en outre comprendre un cadre d'agents de police. Les fonctionnaires de police sont compétents pour l'exercice des missions de police judiciaire et administrative. Les agents de police ne sont pas fonctionnaires de police, mais disposent d'une compétence de police restreinte. Les agents de police sont nommés à titre définitif. Toutefois, lorsque leur emploi est financé par des ressources temporaires ou variables ou lorsqu'il s'agit de l'accomplissement de missions temporaires, spécifiques ou à temps partiel, ils sont engagés dans les liens d'un contrat de travail".

personnalités à protéger, en se conformant aux modalités déterminées par leurs autorités responsables, et, d'autre part, que le Ministre de l'Intérieur communique à la Sûreté de l'Etat tous les renseignements nécessaires à l'exécution des missions de protection qui lui sont confiées. Il résulte des considérations qui précèdent qu'en ce qui concerne la Belgique, le Traité s'applique en principe essentiellement aux fonctionnaires de police du cadre opérationnel de la Police fédérale et de la Police locale et aux agents de protection de la Sûreté de l'Etat, des accords opérationnels déterminant, selon les cas, les fonctionnaires concernés.

Par autorité compétente de l'état d'accueil, au sens des dispositions du Traité sur la mission de protection des personnes, on entend l'autorité compétente, en vertu de l'Annexe 2 au Traité, de la Partie Contractante sur le territoire de laquelle une intervention policière transfrontalière a lieu, c'est-à-dire, pour le Royaume des Pays-Bas, le Corps du Service national de la Police (Korps Landelijke Politie Dienst, en abrégé le KLPD) et le Coordinateur national de la surveillance et de la sécurité (Nationaal Coördinator Bewaken en Beveiligen), pour le Royaume de Belgique, les autorités et services compétents qui exercent des missions de police conformément au droit national, et, pour le Grand-Duché de Luxembourg, les autorités et services compétents qui exercent des missions de police conformément à la loi du 31 mai 1999 portant création d'un corps de police grand-ducal et d'une inspection générale de la police (art. 1^{er}, g et k, et 20, et Annexe 2 au Traité).

Dans le cadre de la poursuite transfrontalière d'une mission de protection de personnes, les fonctionnaires compétents des services de police, de gendarmerie et de renseignement, que je viens d'énumérer, sont habilités, dans la mesure précisée par le Traité, à porter leurs moyens de contrainte matériels individuels (art. 20, 21, 32.1, et 32.2) mais l'exercice de la force en général par ces fonctionnaires compétents et l'usage de leurs moyens de contrainte matériels individuels en particulier ne sont permis, dans le respect du droit de l'état d'accueil, qu'en cas de nécessité absolue de légitime défense de soi-même, des personnes à protéger ou d'autrui (art. 20, 21 et 22).

Le Traité prévoit aussi que les Parties Contractantes développent conjointement un mécanisme pour l'échange d'informations et les évaluations dans le domaine de la protection des personnes, de même qu'une analyse commune des risques (art. 23). Les Parties Contractantes sont donc tenues de préparer de manière optimale les missions de protection en tentant de cerner au mieux les éventuelles menaces et les risques possibles. A la base de toute mission de protection de personnes, il est procédé à une analyse des risques sur la base des informations et des évaluations de missions de protection antérieures. Les Parties Contractantes doivent développer conjointement une structure d'analyse par le biais de laquelle des informations et évaluations peuvent être échangées en la matière et tendre vers la réalisation d'analyses communes de risques. Par analyse de risques, on entend l'évaluation d'une menace concrète ou potentielle, où tous les aspects sont considérés individuellement et les uns par rapport aux autres. Il est essentiel que les Parties Contractantes

disposent d'une approche et d'une définition communes des concepts en ce qui concerne les différents niveaux de danger²³.

§ 3. – Les dispositions en matière de responsabilités civile et pénale.

A. – Etat de la question.

12. Le Traité prévoit des dispositions concernant la matière importante qu'est la responsabilité pénale et civile des fonctionnaires compétents (art. 1^{er}, a, 38, 39 et 40, et Annexe 1^{ère} au Traité).

Dans le cadre des missions prévues dans le Traité, les fonctionnaires de l'état expéditeur sont assimilés aux fonctionnaires de l'état d'accueil en ce qui concerne les infractions dont ils seraient victimes ou qu'ils commettraient, sauf si les Parties Contractantes en conviennent autrement (art. 38).

En matière de responsabilité civile, le Traité prévoit les règles de base suivantes:

1) les obligations résultant d'un acte illicite (dans le texte néerlandais: uit onrechtmatige daad) commis par un fonctionnaire de l'état expéditeur lors d'une intervention policière transfrontalière sont régies par le droit de l'état d'accueil (art. 39.1);

2) dans le cas d'une intervention sur initiative propre²⁴ et dans le cas de patrouilles mixtes²⁵, l'état expéditeur assume la réparation des dommages causés par son fonctionnaire sur le territoire de l'état d'accueil (art. 7, 25 et 39.2); l'état d'accueil répare les dommages dans les conditions applicables aux dommages causés par ses propres fonctionnaires (art. 39.2) et l'état expéditeur rembourse à l'état d'accueil le montant intégral que ce dernier a versé aux victimes ou à leurs ayants droit (art. 39.2).;

3) dans le cas d'une intervention sur demande²⁶, l'état d'accueil assume la réparation des dommages précités dans les conditions applicables aux dommages causés par ses propres fonctionnaires (art. 4.1, 39.2, et 39.3).

Le Traité dispose enfin que les droits et obligations qui découlent de la relation de travail du fonctionnaire transfrontalier dans l'état expéditeur restent en vigueur pendant l'intervention policière transfrontalière et qu'on entend notamment par là les droits et obligations dans le domaine de la responsabilité civile (art. 40).

²³ Projet de loi portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière, et aux Annexes, faits à Luxembourg le 8 juin 2004, Exposé des motifs, Doc. parl., Sén., sess. 2004-2005, n° 3-931/1, p. 22.

²⁴ Voir supra, n° 7.

²⁵ Voir supra, n° 6.

²⁶ Voir supra, n° 7.

B. – La responsabilité pénale.

13. Je rappelle donc que dans le cadre des missions prévues dans le Traité, les fonctionnaires de l'état expéditeur sont assimilés aux fonctionnaires de l'état d'accueil en ce qui concerne les infractions (dans le texte néerlandais: voor wat betreft de strafbare feiten) dont ils seraient victimes ou qu'ils commettraient, sauf si les Parties Contractantes en conviennent autrement (art. 38). On observera que, dans une optique strictement belge et, dès lors, sauf à considérer que les termes utilisés en néerlandais doivent être interprétés comme aux Pays-Bas, les termes "en ce qui concerne les infractions dont ils seraient victimes ou qu'ils commettraient" qui figurent dans le texte français du Traité pourraient être interprétés de façon plus restrictive que les termes "voor wat betreft de strafbare feiten die tegen of door hen mochten worden begaan" qui figurent dans le texte néerlandais. Prenons deux exemples. Un fonctionnaire transfrontalier qui est victime d'un fait qualifié infraction commis par un mineur d'âge est assurément victime d'un fait qui a le caractère d'une infraction mais est-il victime d'une infraction? Un exercice de la force et une utilisation des moyens de contrainte matériels individuels par les fonctionnaires transfrontaliers, qui ne seraient pas en conformité avec les dispositions du Traité²⁷, rentrent-ils à la fois dans la catégorie des infractions et des faits punissables? Je me limiterai, dans ce discours de rentrée, à poser ces questions, les soumettant provisoirement à la réflexion de la Cour.

Avec cette disposition que j'ai rappelée, le Traité Benelux s'inscrit dans la foulée de l'article 42 de la Convention du 19 juin 1990 d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985, en vertu duquel au cours des opérations d'observation et de poursuite transfrontalières visées par cette dernière disposition, les agents en mission sur le territoire d'une autre Partie Contractante sont assimilés aux agents de celle-ci en ce qui concerne les infractions dont ils seraient victimes ou qu'ils commettraient.

Est ainsi traduit dans la pratique Benelux le principe en vigueur dans le contexte européen, suivant lequel les fonctionnaires transfrontaliers sont assimilés aux agents de l'autre Partie Contractante.

Le Traité Benelux prévoit toutefois la possibilité d'un accord contraire entre les Parties Contractantes²⁸.

C. – La responsabilité civile.

²⁷ Voir supra, n^{os} 6 et 11.

²⁸ Projet de loi portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière, et aux Annexes, faits à Luxembourg le 8 juin 2004, Exposé des motifs, Doc. parl., Sén., sess. 2004-2005, n^o 3-931/1, p.33.

14. Ainsi que je l'ai exposé précédemment²⁹, les règles de base prévues par le Traité en matière de responsabilité civile des fonctionnaires transfrontaliers sont de trois ordres:

- 1) la règle fondamentale (art. 39.1);
- 2) la situation dans le cas d'une intervention sur initiative propre et dans le cas de patrouilles mixtes (art.39.2);
- 3) la situation dans le cas d'une intervention sur demande (art. 39.3).

15. La règle fondamentale s'apparente à celle énoncée en matière de responsabilité pénale³⁰ puisqu'elle est libellée comme suit: les obligations résultant d'un acte illicite (dans le texte néerlandais: uit onrechtmatige daad) commis par un fonctionnaire de l'état expéditeur lors d'une intervention policière transfrontalière sont régies par le droit de l'état d'accueil (art. 39.1).

Les Parties Contractantes au Traité sont donc parties du principe de la "lex loci delicti": dans le cas où un fonctionnaire transfrontalier cause des dommages, c'est le droit de l'Etat d'accueil qui est d'application³¹.

16. En ce qui concerne la réparation des dommages, le Traité distingue le cas d'une intervention sur initiative propre et le cas de patrouilles mixtes, du cas d'une intervention sur demande.

Je rappelle³² que dans le cas d'une intervention sur initiative propre et dans le cas de patrouilles mixtes, l'état expéditeur assume la réparation des dommages causés par son fonctionnaire sur le territoire de l'état d'accueil, que l'état d'accueil répare les dommages dans les conditions applicables aux dommages causés par ses propres fonctionnaires et que l'état expéditeur rembourse à l'état d'accueil le montant intégral que ce dernier a versé aux victimes ou à leurs ayants droit (art. 39.2).

Cette disposition est similaire à celle de l'article 43, §§ 1^{er} à 3, de la Convention du 19 juin 1990 d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985.

Cette disposition de l'article 43, §§ 1^{er} à 3, de la Convention d'application de l'Accord de Schengen est en effet rédigée comme suit:

²⁹ Voir supra, n° 12.

³⁰ Voir supra, n° 13.

³¹ Projet de loi portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière, et aux Annexes, faits à Luxembourg le 8 juin 2004, Exposé des motifs, Doc. parl., Sén., sess. 2004-2005, n° 3-931/1, p. 33.

³² Voir supra, n° 12.

"1. Lorsque, conformément aux articles 40 et 41 de la présente Convention³³, les agents d'une Partie Contractante se trouvent en mission sur le territoire d'une autre Partie Contractante, la première Partie Contractante est responsable des dommages qu'ils causent pendant le déroulement de la mission, conformément au droit de la Partie Contractante sur le territoire de laquelle ils opèrent.

2. La Partie Contractante sur le territoire de laquelle les dommages visés au § 1^{er} sont causés assume la réparation de ces dommages dans les conditions applicables aux dommages causés par ses propres agents.

3. La Partie Contractante dont les agents ont causé des dommages à quiconque sur le territoire d'une autre Partie Contractante rembourse intégralement à cette dernière les sommes qu'elle a versées aux victimes ou à leurs ayants droit"³⁴.

Si, en matière de responsabilité civile, le Traité Benelux relatif à l'intervention policière transfrontalière vise expressément le cas des patrouilles mixtes (art. 25 et 39.2), il est muet en ce qui concerne le cas des contrôles mixtes³⁵ alors qu'il règle par ailleurs dans les mêmes dispositions l'organisation des patrouilles et des contrôles mixtes dans la région frontalière (art. 25, 26 et 29). Il semble donc raisonnable d'appliquer aux contrôles mixtes les dispositions du Traité en matière de responsabilité civile, prévues pour les patrouilles mixtes (art. 39.2) tant les patrouilles mixtes et les contrôles mixtes sont unis par un lien étroit³⁶.

17. En ce qui concerne à présent la réparation des dommages dans le cas d'une intervention sur demande, je rappelle³⁷ que, selon le Traité, l'état d'accueil assume cette réparation dans les conditions applicables aux dommages causés par ses propres fonctionnaires (art. 39.3).

Cette règle signifie que les dommages occasionnés par un fonctionnaire transfrontalier pendant une intervention sur demande sont pris en charge par l'état d'accueil sans contribution à la dette de l'état expéditeur. Etant donné les rapports hiérarchiques directs entre l'état d'accueil et les fonctionnaires transfrontaliers – je

³³ Les articles 40 et 41 de la Convention du 19 juin 1990 d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 concernent l'observation et la poursuite transfrontalières. Voir supra, n° 10.

³⁴ On observera que l'article 43.4. de la Convention du 19 juin 1990 d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 dispose toutefois que "sans préjudice de l'exercice de ses droits à l'égard des tiers et à l'exception de la disposition du § 3, chacune des Parties Contractantes renoncera, dans le cas prévu au § 1^{er}, à demander le remboursement du montant des dommages qu'elle a subis à une autre Partie Contractante".

³⁵ Voir supra, n° 6.

³⁶ Voir projet de loi portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière, et aux Annexes, faits à Luxembourg le 8 juin 2004, Exposé des motifs, Doc. parl., Sén., sess. 2004-2005, n° 3-931/1, p. 33.

³⁷ Voir supra, n° 12.

rappelle que ces derniers sont, en règle, sous l'autorité des autorités et supérieurs de l'état d'accueil³⁸ - il ne serait pas raisonnable de facturer à l'état expéditeur (art. 29 et 39.3) les dommages occasionnés³⁹.

18. Que ce soit dans le cas d'une intervention sur initiative propre et dans le cas de patrouilles mixtes, ou que ce soit dans le cas d'une intervention sur demande (art. 39.2 et 39.3), on relèvera que les auteurs du Traité Benelux en matière d'intervention policière transfrontalière ont opté pour une "approche citoyenne" en ce qui concerne l'obligation à la dette à l'égard de la personne préjudiciée: en règle, l'état d'accueil est tenu de verser les dommages et intérêts à la partie lésée, ce qui implique que le citoyen peut s'adresser à "ses propres autorités"⁴⁰. Autre chose est, comme on l'a vu⁴¹, la question de la contribution à la dette.

19. Le Traité dispose encore⁴² que les droits et obligations qui découlent de la relation de travail du fonctionnaire transfrontalier dans l'état expéditeur restent en vigueur pendant l'intervention policière transfrontalière et qu'on entend notamment par là les droits et obligations dans le domaine de la responsabilité civile (art. 40).

Cette disposition a, selon moi, pour objectif de protéger les fonctionnaires transfrontaliers: leur situation statutaire reste en vigueur pendant l'intervention policière transfrontalière⁴³.

§4. – Les questions d'interprétation du Traité et du droit dérivé du Traité.

20. Le Traité se borne à régler comme suit les questions d'interprétation de ce Traité et du droit dérivé de ce Traité⁴⁴:

³⁸ Voir supra, n° 6.

³⁹ Voir projet de loi portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière, et aux Annexes, faits à Luxembourg le 8 juin 2004, Exposé des motifs, Doc. parl., Sén., sess. 2004-2005, n° 3-931/1, p. 33.

⁴⁰ Voir projet de loi portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière, et aux Annexes, faits à Luxembourg le 8 juin 2004, Exposé des motifs, Doc. parl., Sén., sess. 2004-2005, n° 3-931/1, p. 33.

⁴¹ Voir supra, n°s 16 et 17.

⁴² Voir supra, n° 12.

⁴³ Voir projet de loi portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière, et aux Annexes, faits à Luxembourg le 8 juin 2004, Exposé des motifs, Doc. parl., Sén., sess. 2004-2005, n° 3-931/1, p. 34.

⁴⁴ Sur le droit dérivé du Traité, voir spécialement les art. 15.2, 15.3, 17.3, 23,24.2, 26.3, 27.2, et 43.

- 1) un différend relatif à l'interprétation ou à l'application du Traité sera traité par une commission consultative instituée à cette fin, cette commission est composée de représentants des Parties Contractantes et elle se réunit à la demande d'une Partie Contractante ou en cas de nécessité afin de tenter de régler un différend relatif à l'interprétation ou à l'application du Traité (art. 44.1);
- 2) un différend qui ne peut pas être résolu par la commission consultative précitée sera réglé par la voie diplomatique (art. 44.2).

Les Parties Contractantes sont évidemment fondées, sur la base de l'article 45 du Traité, à prendre les mesures nécessaires à l'exécution des dispositions que je viens d'énoncer et, partant, à fixer les modalités relatives à la composition de la commission consultative "trilatérale" précitée et à la procédure à suivre devant ladite commission; les Parties Contractantes y sont même, selon moi, tenues⁴⁵. Aux termes de l'article 45 du Traité⁴⁶, les ministres compétents du Royaume des Pays-Bas, du Royaume de Belgique et du Grand-Duché de Luxembourg prennent en effet les mesures nécessaires à l'exécution du Traité.

21. Etant donné la relation prolongée voire permanente que les Parties Contractantes entretiennent entre elles et la confiance mutuelle qui caractérise cette relation, le choix par les auteurs du Traité de la solution d'un règlement amiable d'un éventuel différend relatif à l'interprétation ou à l'application du Traité⁴⁷, peut se comprendre lorsque les questions d'interprétation du Traité concernent des dispositions de ce dernier qui n'ont pas d'effet direct et qui ne sont pas susceptibles d'avoir un effet direct.

En revanche, la solution me paraît moins heureuse dans le cas où des ressortissants des pays du Benelux, fonctionnaires de police transfrontaliers compris, ou des ressortissants des pays ne faisant pas partie de l'Union économique Benelux, ou dans le cas où des établissements industriels, commerciaux ou autres ou d'autres personnes morales situés ou non dans un des pays du Benelux, seraient en droit de revendiquer l'application, à leur profit, de dispositions du Traité ou du droit dérivé du Traité parce que ces dispositions ont un effet direct. Selon moi, la solution prévue par le Traité se heurterait, en droit belge, au principe général du droit de la séparation des pouvoirs si d'aventure, invoquant un cas de nécessité (art. 44.1), un juge belge posait une question préjudicielle à la commission consultative "trilatérale" composée, je le répète, non pas de magistrats indépendants et

⁴⁵ Voir projet de loi portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière, et aux Annexes, faits à Luxembourg le 8 juin 2004, Exposé des motifs, Doc. parl., Sén., sess. 2004-2005, n° 3 – 931/1, pp. 34 et 35.

⁴⁶ Voir *supra*, n° 6.

⁴⁷ Voir projet de loi portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière, et aux Annexes, faits à Luxembourg le 8 juin 2004, Exposé des motifs, Doc. parl., Sén., sess. 2004-2005, n° 3 – 931/1, p. 34.

appartenant à l'Ordre judiciaire dans l'un ou l'autre des trois pays, mais de – je cite le Traité - "représentants des Parties Contractantes". Or, une interprétation uniforme du Traité et du droit dérivé du Traité est nécessaire; elle ne peut que contribuer à la réussite de l'exécution du Traité et du droit dérivé du Traité.

Il n'y a donc pas dans le Traité Benelux en matière d'intervention policière transfrontalière, de disposition analogue à celle de l'article 1.15 de la Convention Benelux – qui entre en vigueur ce jour - en matière de propriété intellectuelle (marques et dessins ou modèles), faite à La Haye le 25 février 2005⁴⁸.

Aux termes dudit article 1.15 de cette Convention Benelux, la Cour de Justice Benelux telle que visée à l'article 1^{er} du Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux, connaît des questions d'interprétation de la Convention et du règlement d'exécution, à l'exception des questions d'interprétation relatives au protocole sur les privilèges et immunités visé à l'article 1.6, alinéa 1^{er}⁴⁹.

22. Prenons des exemples qui illustrent les propos qui précèdent concernant les dispositions du Traité Benelux en matière d'intervention policière transfrontalière, qui n'ont pas d'effet direct et celles qui ont un effet direct.

N'ont, à mon avis, pas d'effet direct, eu égard aux termes utilisés:

- l'article 9.2 du Traité qui dispose que lorsque des moyens et du matériel sont fournis pour maintenir l'ordre public et la sécurité, l'état expéditeur se charge de la formation et des explications nécessaires à l'utilisation de ces moyens et de ce matériel⁵⁰;

⁴⁸ Voir L. du 22 mars 2006 portant assentiment à la Convention Benelux en matière de propriété intellectuelle (marques et dessins ou modèles), faite à La Haye le 25 février 2005, M.B. du 26 avril 2006, p. 21866.

⁴⁹ L'article 1.6.1 de la Convention Benelux en matière de propriété intellectuelle (marques et dessins ou modèles), faite à La Haye le 25 février 2005, dispose que les privilèges et immunités nécessaires à l'exercice de la mission et à la réalisation des objectifs de l'Organisation Benelux de la Propriété intellectuelle sont fixés dans un protocole à conclure entre les Hautes Parties Contractantes. Cet article 1.6.1 a été mis en œuvre dans le Protocole sur les privilèges et immunités de l'Organisation Benelux en matière de propriété intellectuelle (marques et dessins ou modèles) qui a été publié dans le M.B. du 26 avril 2006, p. 21895. L'article 14.1 du Protocole prévoit que tout différend entre deux ou plusieurs Hautes Parties Contractantes ou entre l'Organisation et une ou plusieurs Hautes Parties Contractantes portant sur l'interprétation et l'application du Protocole, est réglé par voie de consultation, de négociation ou par tout autre moyen convenu. En vertu de l'article 14.2 du Protocole, si le différend n'est pas réglé conformément à la disposition qui précède, dans les trois mois qui suivent la demande écrite faite à cet effet par l'une des parties au différend, il est porté, à la demande de l'une des deux parties, devant un tribunal arbitral, conformément à la procédure énoncée aux paragraphes qui suivent le paragraphe 2.

⁵⁰ Voir supra, n° 6.

- l'article 15.3 qui prévoit que les Parties Contractantes peuvent, dans le respect du droit national et pour la réalisation des objectifs énoncés à l'article 10, alinéa 1^{er}, conclure un protocole aux fins de la consultation directe, par les autorités compétentes d'une Partie Contractante, d'autres registres que le registre des immatriculations, d'une autre Partie Contractante, qui contiennent des données à caractère personnel⁵¹;
- l'article 17.2, al. 1^{er}, en vertu duquel les Parties Contractantes s'engagent à consolider la coopération transfrontalière par l'utilisation commune d'officiers de liaison qui représentent les Parties Contractantes⁵²;
- l'article 23 aux termes duquel les Parties Contractantes développent conjointement un mécanisme pour l'échange d'informations et les évaluations dans le domaine de la protection des personnes, de même qu'une analyse commune des risques⁵³;
- l'article 27.1 qui dispose que les Parties Contractantes s'engagent à soutenir la coopération transfrontalière en organisant des formations communes en vue d'acquérir la connaissance et la compréhension des législations et des structures des Parties Contractantes ainsi que des principes de la pratique policière des Parties Contractantes, en organisant une coopération dans le domaine de la formation professionnelle et de la formation continue, en accordant un appui technique et scientifique, en échangeant des moyens et du matériel selon les possibilités, en informant, le cas échéant, préalablement les autres Parties Contractantes lors de l'acquisition de moyens et de matériel pouvant servir à un usage transfrontalier, et en échangeant du personnel⁵⁴;
- l'article 44.2 qui prévoit qu'un différend relatif à l'interprétation ou à l'application du Traité, qui ne peut pas être résolu par la commission consultative instituée à cette fin (art. 44.1) sera réglé par la voie diplomatique⁵⁵;
- l'article 47.4 aux termes duquel, d'une part, chaque Partie Contractante peut demander en tout temps une modification du Traité et, d'autre part, si une telle demande est introduite par une Partie Contractante, les Parties Contractantes ouvrent des négociations concernant la modification du Traité⁵⁶.

J'incline à penser, en revanche, qu'en égard aux termes utilisés, les autres articles du Traité ont, en règle, un effet direct ou sont susceptibles d'en avoir un.

⁵¹ Voir supra, n° 8.

⁵² Voir supra, n° 6.

⁵³ Voir supra, n^{os} 6 et 11.

⁵⁴ Voir supra, n° 6.

⁵⁵ Voir supra, n° 20.

⁵⁶ Voir supra, n° 5.

L'article 44.1 du Traité, on l'a vu⁵⁷, confie à une commission consultative instituée à cette fin le traitement des différends relatifs à l'interprétation ou à l'application du Traité. Même cette disposition me paraît susceptible d'avoir un effet direct dès que ladite commission consultative sera instituée et organisée. Je rappelle toutefois qu'à mon avis, la solution prévue par le Traité se heurterait, en droit belge, au principe général du droit de la séparation des pouvoirs si d'aventure, invoquant un cas de nécessité (art. 44.1), un juge belge posait une question préjudicielle à la commission consultative précitée⁵⁸.

23. Les considérations qui précèdent démontrent, me semble-t-il, l'utilité de prévoir, au plus tôt, une disposition en vertu de laquelle la Cour de Justice Benelux serait compétente pour connaître des questions d'interprétation du Traité et du droit dérivé du Traité, à l'exception des questions d'interprétation relatives aux dispositions du Traité qui n'ont pas d'effet direct et qui ne sont pas susceptibles d'avoir un effet direct. Les considérations qui précèdent pourraient servir de base à cette réflexion. Je rappelle qu'en vertu de l'article 1^{er}, alinéa 2, a, du Traité du 31 mars 1965 relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux, signé à Bruxelles et, en ce qui concerne le Royaume de Belgique, approuvé par la loi du 18 juillet 1969, la Cour de Justice Benelux est chargée de promouvoir l'uniformité dans l'application des règles juridiques qui sont communes aux trois pays du Benelux et qui sont désignées soit par une convention, soit par une décision du Comité de Ministres prévu par le Traité du 3 février 1958 instituant l'Union économique Benelux. Cette seconde possibilité de qualification de règles juridiques communes – décision du Comité de Ministres – pourrait constituer, en l'espèce, une piste de réflexions pratique, rapide et intéressante à explorer.

Je me réjouis, toujours à ce sujet, de la volonté exprimée à l'unanimité par le Conseil Interparlementaire Consultatif de Benelux de voir, dans les meilleurs délais, la Cour de Justice Benelux déclarée compétente pour interpréter tant l'ensemble des traités conclus entre les pays du Benelux ou entre les entités fédérées de ces pays, que les dispositions uniformes, sans qu'il soit nécessaire à cet égard de désigner formellement ces dispositions comme des règles à propos desquelles ladite Cour est compétente pour se prononcer⁵⁹.

Dans la démarche générale, on ne perdra pas de vue que, dans le Traité du 31 mars 1965 relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux, figurent à la

⁵⁷ Voir *supra*, n^{os} 20 et 21.

⁵⁸ Voir *supra*, n^o 21.

⁵⁹ Rapport d'activité 2005, 22 février 2006, Conseil Interparlementaire Consultatif de Benelux (en abrégé: Doc. Cons. Benelux), n^o 742/1, p. 15; voir aussi Recommandation relative à la révision du Traité du 31 mars 1965 concernant l'instauration et le statut d'une Cour de Justice Benelux (adoptée à l'unanimité en séance plénière du 18 juin 2005), 18 juin 2005, Doc. Cons. Benelux, n^o 733/2, p. 3; Extension et modernisation des compétences et du fonctionnement de la Cour de Justice Benelux, Rapport fait au nom de la Commission de la Justice et de l'Ordre public par M. Frans WEEKERS, 15 juin 2005, Doc. Cons. Benelux, n^o 733/1, p. 8.

fois un "Chapitre III Attributions juridictionnelles" et un "Chapitre IV Attributions consultatives". L'article 10.1. dudit Traité du 31 mars 1965 serait une disposition préventive intéressante pour permettre un bon fonctionnement des services de police. Il prévoit que chacun des trois gouvernements des Pays du Benelux peut requérir la Cour Benelux de se prononcer par un avis consultatif sur l'interprétation d'une règle juridique désignée commune en vertu de l'article premier du même Traité.

§5. – Un niveau de coopération policière probablement sans égal au monde.

24. "Le niveau de coopération policière auquel sont parvenus les pays du Benelux est probablement sans égal au monde"⁶⁰. Ces propos élogieux ne sont pas de moi mais de James SHEPTYCKI, sociologue et criminologue canadien formé au Royaume-Uni, professeur de criminologie à l'Université York de Toronto et spécialiste mondial en matière de police transnationale. "Ce niveau", poursuit le Professeur SHEPTYCKI, "n'a certainement jamais été surpassé. La coopération policière au Benelux est même plus intense que celle à l'œuvre sur la frontière entre le Canada et les Etats-Unis"⁶¹.

Le Traité Benelux en matière d'intervention policière transfrontalière est salué comme un "formidable pas en avant" tant par les acteurs de terrain⁶² que par la doctrine⁶³ et par le Conseil Interparlementaire Consultatif de Benelux⁶⁴. Le Conseil

⁶⁰ J. SHEPTYCKI, En quête de police transnationale, Vers une sociologie de la surveillance à l'ère de la globalisation, traduit de l'anglais par L. LANIEL, Bruxelles, Larcier – De Boeck, 2005, pp. 141 et 142.

⁶¹ J. SHEPTYCKI, En quête de police transnationale, Vers une sociologie de la surveillance à l'ère de la globalisation, traduit de l'anglais par L. LANIEL, Bruxelles, Larcier – De Boeck, 2005, p. 142.

⁶² Voir interview de Frans HEERES, Korpschef van de regiopolitie Midden- en West-Brabant, par K. Van de VELDE, dans Benelux Newsletter 2006/1, pp. 7, 8 et 9; A. de VAAN et K. VAN de VELDE, "Un pas de plus dans la coopération policière internationale: succès du premier exercice des unités mobiles belges et néerlandaises", Benelux Newsletter 2006/2, pp. 12 s.; Coopération policière transfrontalière, l'exercice "Candy" – Gilze Rijen (Pays-Bas), 13 octobre 2005, Rapport fait au nom de la Commission de la Justice et de l'Ordre public par M. W. DRAPS, 10 novembre 2005, Conseil Interparlementaire Consultatif de Benelux (en abrégé: Doc. Cons. Benelux), n° 739/1, pp. 2 à 4.

⁶³ Voir P. DE WEIRELD et G. PYL, "Un nouveau traité Benelux sur la coopération policière transfrontalière. Correspondances et différences avec d'autres initiatives récentes dans le domaine de la coopération policière avec les pays voisins", Vigiles – revue du droit de police, juin 2005 – numéro 2, p. 48; R. MATHIEU, "Y a-t-il un avenir pour le Benelux?", Revue L'Echo Europe/ Europa, 12 mai 2006.

⁶⁴ Table ronde consacrée à la lutte contre la criminalité organisée, 16 septembre 2005, Rapport fait par Mme F. TALHAOUI, 28 octobre 2005, Conseil

Interparlementaire Consultatif de Benelux a d'ailleurs adopté, à l'unanimité, en séance plénière du 19 mars 2005, un avis relatif à ce Traité, dans lequel, d'une part, il relève la longue tradition de coopération entre les trois pays du Benelux et la nécessité, à la fois, de maintenir le Benelux et de continuer à lui faire jouer son rôle moteur au sein de l'Union européenne, et, d'autre part, il demande au Comité de Ministres de l'Union économique Benelux de le tenir au courant des accords que les autorités compétentes des Parties Contractantes concluent sur la base du Traité et dans le cadre de celui-ci en vue de son exécution, et de lui faire rapport annuellement sur l'efficacité et sur les effets du Traité dans la pratique⁶⁵.

Les grands avantages concrets généralement mis en exergue sont l'effet direct de la plupart des dispositions du Traité⁶⁶ avec comme conséquence que les policiers sur le terrain peuvent quotidiennement se servir de ces dispositions après avoir été formés à leur utilisation correcte, la coopération dans les centres de police communs⁶⁷, la coopération par des patrouilles et contrôles mixtes⁶⁸, les achats conjoints, les échanges de personnel et de matériel, les actions conjointes d'unités mobiles et l'exercice de missions en commun de circulation, de surveillance, d'accueil et d'intervention en matière de gestion de l'espace public à l'occasion de compétitions sportives attirant de nombreux spectateurs, avec comme résultats un trafic plus fluide, un public sollicitant les fonctionnaires de police étrangers fréquemment, des petits conflits rapidement réglés dans les campings, une meilleure orientation des spectateurs, une meilleure confiance de ces derniers dans les injonctions policières et l'absence de nécessité de déplacer des unités mobiles du reste du territoire national dès lors que l'intervention policière transfrontalière se substitue à ce déplacement⁶⁹,

Interparlementaire Consultatif de Benelux (en abrégé: Doc. Cons. Benelux), n° 737/1, pp. 6 à 8; Rapport d'activité 2005, 22 février 2006, Conseil Interparlementaire Consultatif de Benelux (en abrégé: Doc. Cons. Benelux), n° 742/1, pp. 12 à 14; L'avenir du Benelux et la révision des Traités Benelux, Rapport fait au nom de la Commission des Problèmes extérieurs par Mme P. CAHAY, 16 mars 2006, Doc. Cons. Benelux, n° 743/1, p.7.

⁶⁵ Avis relatif au Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière, et ses Annexes, faits à Luxembourg le 8 juin 2004 (adopté à l'unanimité en séance plénière du 19 mars 2005), 24 mars 2005, Conseil Interparlementaire Consultatif de Benelux (en abrégé: Doc. Cons. Benelux), n° 729/2; voir le Rapport avant cet Avis, fait au nom de la Commission de la Justice et de l'Ordre public (comprenant une proposition d'avis) par Mme I. AASTED-MADSEN, 14 mars 2005, Doc. Cons. Benelux, n° 729/1; Réponse du Comité de Ministres à l'avis au Traité en matière d'intervention policière transfrontalière du 8 juin 2004, 24 juin 2005, Doc. Cons. Benelux, n° 729/3.

⁶⁶ Voir supra, n^{os} 20, 21, 22 et 23.

⁶⁷ Voir supra, n^{os} 6 et 8.

⁶⁸ Voir supra, n^{os} 6, 8, 12, 13, 14, 15, 16, 17 et 18.

⁶⁹ Voir supra, n^{os} 6, 7 et 8.

l'échange de données à caractère personnel⁷⁰, la possibilité de consulter directement les registres des immatriculations⁷¹, les poursuites et observations transfrontalières⁷², la possibilité d'exécuter des missions de protection de personnes sur un autre territoire⁷³ et, enfin, l'élargissement de la réglementation relative à la fonction d'officier de liaison⁷⁴, en ce compris hors des frontières du Benelux. Sur ce dernier point, il est souligné que la mise en oeuvre d'une coopération renforcée entre officiers de liaison dans le cadre du Benelux vise à une collaboration plus efficace au niveau de la prévention et de la répression concernant la criminalité et le maintien de l'ordre public. La collaboration réussie entre les officiers de liaison belges et néerlandais en Pologne dans le cadre d'un homicide récent commis en Belgique, sert d'exemple⁷⁵.

25. Si a été un succès le premier exercice conjoint qui a eu lieu le 18 avril 2006 à OSSENDRECHT, aux Pays-Bas, avec des pelotons belge et néerlandais des unités mobiles, certains problèmes restent toutefois à résoudre. L'exercice consista notamment à enlever une barricade, les Belges et les Néerlandais jouant tour à tour le rôle des manifestants. Côté communication, la barrière des langues a parfois gêné. Des différences notables sont également apparues, par exemple dans l'utilisation du matériel et ses conséquences. Ainsi, les Belges engagent-ils plus rapidement et plus souvent le matériel disponible alors que les Néerlandais privilégient les charges et la force physique; chez les Belges, la philosophie est, dès lors, d'éviter autant que possible le contact avec les manifestants.

Sur le terrain, des efforts restent donc à fournir mais des points d'ancrage encourageants existent pour continuer la coopération⁷⁶; c'est l'essentiel.

Section 3. - Les Traités sur l'Escaut signés par la Flandre et les Pays-Bas.

26. Les Pays-Bas souscrivant à l'importance de l'Escaut occidental comme voie navigable pour Anvers et l'arrière-pays flamand, et la Flandre souscrivant au principe que ce fleuve ne peut pas être développé au détriment de la sécurité et du milieu naturel, les Pays-Bas et la Flandre ont signé à Middelburg, le 21 décembre 2005, quatre traités sur l'Escaut⁷⁷.

⁷⁰ Voir *supra*, n° 8.

⁷¹ Voir *supra*, n° 9.

⁷² Voir *supra*, n° 10.

⁷³ Voir *supra*, n° 11.

⁷⁴ Voir *supra*, n° 6.

⁷⁵ Voir Benelux Info-Flash, 2006/3, 3 juin 2006, p. 1.

⁷⁶ Voir A. de VAAN et K. VAN de VELDE, "Un pas de plus dans la coopération policière internationale: succès du premier exercice des unités mobiles belges et néerlandaises", Benelux Newsletter 2006/2, pp. 12 à 15 et spécialement p.15.

En signant ces traités, la Flandre et les Pays-Bas mettent fin à six années de négociations accompagnées de consultations intensives qui ont eu lieu avec les provinces, les autorités locales et les autres parties concernées. Une étape importante est franchie vers la réalisation d'une vision intégrée de l'avenir de l'estuaire de l'Escaut. Accessibilité, sécurité contre les inondations et protection de la nature ne seront plus abordées de façon cloisonnée.

Ces quatre traités sont :

- 1) le Traité relatif à l'application de l'Esquisse de développement 2010 (la vision pour le développement de l'estuaire de l'Escaut adoptée par les Gouvernements concernés le 11 mars 2005) avec, entre autres, des dispositions concernant la réalisation et le financement de l'approfondissement de l'Escaut et de la restauration de la nature, indispensable au développement durable de l'estuaire;
- 2) le Traité relatif à la coopération entre la Flandre et les Pays-Bas en matière de politique et de gestion de l'estuaire de l'Escaut, qui règle les objectifs, le monitoring (monitoring) et la structure de concertation afférente, dans les domaines de l'accessibilité des ports de l'Escaut, de la protection de la nature et de la sécurité contre les inondations;
- 3) le Traité relatif à la gestion nautique commune, qui consacre formellement l'action et la responsabilité communes des Pays-Bas et de la Flandre en vue d'assurer la sécurité et la fluidité de la navigation fluviale;
- 4) le Traité relatif à la dissociation des droits de pilotage, qui met fin, après plus de 150 ans, au lien conventionnel des tarifs des droits de pilotage entre Anvers et Rotterdam, et qui, partant, par cette dissociation, favorise la libre concurrence entre ces deux ports.

27. Ces traités sont salués comme un tournant important, voire historique, dans les relations concernant le dossier de l'Escaut. La réalisation des premiers projets est espérée dès 2007, après la procédure de ratification des traités. Le rôle du Secrétariat général de l'Union économique Benelux fut important.

On relèvera en effet qu'à la demande de la Flandre et des Pays-Bas, le Secrétariat général de l'Union économique Benelux a apporté son aide, au niveau du contenu et de la logistique, à la Concertation des Parties consultatives (Overleg van Adviserende Partijen). Cette Concertation des pouvoirs locaux, des parties intéressées et des groupements sociaux a non seulement conseillé les ministres mais elle a contribué à l'acceptation sociale des dispositions prévues. Les animateurs de cette Concertation, Monsieur Baldewijns, Secrétaire général adjoint de l'Union économique Benelux et Monsieur Hendriks, ancien Commissaris van de Koningin in Nederland (titre équivalent à celui de gouverneur de province en droit belge), ont été qualifiés en ces termes: ceux qui "als bruggenbouwers hebben beide oevers verbonden".

⁷⁷ Voir Ir. L. D. van den BERG, "Signature des traités sur l'Escaut par la Flandre et les Pays-Bas", Benelux Newsletter 2006/1, pp. 10 à 14; interview de Luc TEIRLINCK, Ambassadeur de Belgique aux Pays-Bas, par K. VAN de VELDE, dans Benelux Newsletter 2006/2, p. 10.

On observera encore que les Traités sur l'Escaut semblent aujourd'hui annonciateurs, depuis début 2006, d'une autre concertation périodique, celle relative à la navigation sur la Meuse et le canal Albert, concertation entre, cette fois, la Flandre, la Wallonie et les Pays-Bas⁷⁸.

Section 4. - La coopération entre les pays du Benelux pour lutter contre la grippe aviaire.

28. Le Benelux a joué un rôle important dans le cadre des mesures préventives et de la lutte contre la grippe aviaire, à tel point qu'on a pu écrire "grippe aviaire: le Benelux n'y a pas encore laissé de plumes", en néerlandais: "vogelgriep: de Benelux heeft zijn pluimen nog niet verloren"⁷⁹.

Nos trois pays connaissent de fortes concentrations de volailles. Suivant des chiffres récents de la FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations), les Pays-Bas sont, avec quelque 100 millions d'unités, le pays avec la plus forte densité de volailles au monde. La Belgique, où les volailles correspondent à plus de 13% de la production agricole, constitue un autre cas qui nécessite l'existence de mesures rigoureuses. L'impact d'une éclosion éventuelle de la maladie dans le Benelux risquerait donc d'être considérable, à la fois sur le plan de la santé publique et sur le plan économique.

29. En ce qui concerne la Belgique, les mesures juridiques existent au moins à trois niveaux: à l'échelle mondiale, auprès de l'Union européenne et au sein du Benelux. Il y a, par exemple, l'enceinte appropriée de l'OIE (Office International des Epizooties) à l'échelle mondiale et celle des commissions d'experts à l'échelle de l'Union européenne.

Au sein du Benelux, il existe un groupe de travail regroupant les Chief Veterinary Officers (les CVO) des trois pays. Il s'agit de hauts fonctionnaires des ministères de l'Agriculture et de la Santé publique, de représentants des Agences alimentaires et de diplomates de la Représentation permanente des pays du Benelux auprès de l'Union européenne. La présence de ces diplomates est heureuse car ceux-ci assurent la continuité du processus Benelux auprès de l'Union européenne.

Ces Chief Veterinary Officers (CVO) du Benelux se réunissent tous les semestres. Ils examinent les derniers développements en matière de sécurité alimentaire et de santé des animaux d'exploitation, en ayant notamment égard à la question de la grippe aviaire. Ainsi a-t-il été décidé, après l'éclosion de la maladie en 2003, de regrouper les expertises acquises et de convertir les expériences en positions

⁷⁸ Voir A. van der NIET, "Concertation tripartite sur la Meuse", Benelux Newsletter 2006/2, pp. 27 et 28.

⁷⁹ Voir F. DELOOF, "Grippe aviaire: le Benelux n'y a pas encore laissé de plumes", Benelux Newsletter 2006/1, pp. 17 à 19.

communes dont les pays du Benelux se sont ensuite faits les défenseurs à l'échelle européenne et à l'échelle mondiale.

En cas d'écllosion de la grippe aviaire, il est crucial d'agir rapidement et de communiquer efficacement, les oiseaux ne s'arrêtant pas aux frontières nationales et, partant, la grippe aviaire non plus. Les pays du Benelux ont donc échangé et coordonné leurs scénarios à ce sujet.

A la demande des Chief Veterinary Officers (CVO), des experts des pays du Benelux se sont également réunis plusieurs fois pour se pencher sur la maladie proprement dite et sur l'approche à suivre. Les experts du Benelux ont plaidé en faveur de la prise de mesures proportionnelles au risque de contamination. Cette position, défendue par les pays du Benelux, a été retenue dans la Directive européenne sur la grippe aviaire (Directive 2005/94/CE du Conseil du 20 décembre 2005 concernant des mesures communautaires de lutte contre l'influenza aviaire et abrogeant la Directive 92/40/CEE, Journal officiel n° L 10 du 14 janvier 2006, pp. 16 s.). Cela a eu notamment pour conséquence que les exploitations agricoles n'ont plus été confrontées automatiquement, en cas d'écllosion de la maladie, à des abattages massifs de poules. La distinction, opérée dans la Directive sur la grippe aviaire, entre les poules des particuliers et celles des élevages professionnels constitue aussi un mérite à mettre au crédit du Benelux⁸⁰.

Les pays du Benelux coopèrent également en matière de prévention. Ainsi examinent-ils les programmes de surveillance appliqués par les différents pays pour contrôler les volailles quant à une contamination éventuelle. La coopération entre les pays du Benelux va même tellement loin que ces pays entreprennent ensemble des démarches pour pouvoir mieux évaluer les conséquences possibles des vols compétitifs de pigeons voyageurs. Ce n'est pas une mince entreprise quand on sait que rien que la Belgique dénombre environ 50.000 colombophiles qui organisent des vols internationaux presque chaque semaine durant la saison.

30. Le rôle de Benelux en matière de grippe aviaire est d'autant plus fondamental que le niveau européen semble insuffisant sur le plan juridique pour gérer des épidémies de grande envergure. La concertation, que j'ai mise en exergue⁸¹, entre les Chief Veterinary Officers (CVO) est considérée comme excellente; elle est appréciable car elle vise à la fois à développer la coopération vétérinaire concernant l'identification et l'enregistrement des animaux, à poursuivre l'harmonisation de la politique en matière de médicaments vétérinaires et à donner un suivi rigoureux de la situation au niveau de la sécurité alimentaire⁸².

⁸⁰ Voir Directive 2005/94/CE du Conseil du 20 décembre 2005 concernant des mesures communautaires de lutte contre l'influenza aviaire et abrogeant la Directive 92/40/CEE, Journal officiel du 14 janvier 2006, n° L 10, pp. 16 s, spécialement considérants 12, 13, 20, 21, 32 et 33, et articles 2.8, 2.9, 2.10, 13.1, 16.2, 33.3, 40.1, 46.2, et 53 à 57.

⁸¹ Voir *supra*, n° 29.

Conclusion.

Monsieur le Premier président,

Monsieur le Procureur général,

Mesdames, Messieurs,

31. Il est à espérer que l'Union économique Benelux restera active après 2010 mais il est probable que la coopération continuera de différer de la coopération mise en place dans les années cinquante.

La coopération économique était alors considérée comme le moteur de la coopération. On ambitionnait de lever autant que possible les entraves à la libre circulation des personnes, des services, des biens et des capitaux. Vint l'Union européenne. Le Benelux s'est donc adapté aux réalités changeantes. La coopération Benelux a été étendue à de nouveaux domaines comme l'environnement, l'aménagement du territoire, les communications, la mobilité, la santé publique ou encore la police et la sécurité⁸³. La coopération politique après 2010 n'échappera sans doute pas non plus à un échange de vues poussé.

On constate donc que depuis le Traité instituant l'Union économique Benelux, signé à la Haye le 3 février 1958, la coopération entre les trois pays est caractérisée par un esprit pionnier, partant pragmatique.

⁸² Voir Th. CHARLIER, "Session plénière du Parlement Benelux les 24 et 25 mars 2006 à La Haye", Benelux Newsletter 2006/2, p. 34.

⁸³ Voir L'avenir du Benelux et la révision des Traités Benelux, Rapport fait au nom de la Commission des Problèmes extérieurs par Mme P. CAHAY, 16 mars 2006, Conseil Interparlementaire Consultatif de Benelux (en abrégé: Doc. Cons. Benelux), n° 743/1, p. 4.

32. Au moment où va prendre sa vitesse de croisière l'exercice de réflexion sur les formes futures⁸⁴ de la coopération Benelux⁸⁵, la foi dans les idées larges doit continuer de l'emporter sur la peur et le pessimisme qui conduisent au repli sur soi. Dans ce discours de rentrée, je me suis dès lors efforcé d'expliquer, à l'aide de trois exemples, pourquoi il devait en être ainsi: le droit Benelux nous concerne au quotidien sans même peut-être que nous en soyons toujours conscients.

33. Si croire en l'avenir du Benelux est peut-être, pour certains, appartenir à la famille des derniers Mohicans, il n'y a alors pour moi, dans ce cas précis, aucune honte à être de celles et de ceux qui marchent en file indienne.

⁸⁴ Voir Groupe de travail "Le Benelux après 2010", Premier rapport du sous-groupe "Institutions", 12 mai 2006, Conseil Interparlementaire Consultatif de Benelux (en abrégé: Doc. Cons. Benelux), n° 743/2; A. PABST, "Benelux Revisited", Luxembourg Institute for European and International Studies and Clingendael Institute of International Relations, The Hague, with the support of the Royal Netherlands Embassy in Luxembourg, Seminar, 24 and 25 March 2006, Kochhaus, Schengen. Au cours de la période 1983-2003, les dispositions qui ont été apparemment les plus visées parmi les dispositions du Traité instituant l'Union économique Benelux signé à La Haye le 3 février 1958, sont les articles 3, 5, 6, 7, 8, 16 à 22, 31, 32, 34, 36.2, 40, 62, 63 et 85 à 87.

⁸⁵ Voir J. KARELLE et F. de KEMMETER, Le Benelux commenté, Bruxelles, Bruylant, 1961; A. POSTMA et crts, Regards sur le Benelux, 50 ans de coopération, Tielt, Editions Racine, 1994; GROUPE DE REFLEXION INSTAURE PAR LE COMITE DE MINISTRES DU BENELUX, Le Benelux sous un jour nouveau – De Benelux, opnieuw bezien, 1994; SECRETARIAT GENERAL DE L'UNION ECONOMIQUE BENELUX, Benelux un horizon sans fin - Benelux een grenzeloze toekomst, Réaction du Secrétariat général au rapport du groupe de réflexion "Le Benelux sous un jour nouveau", Bruxelles, Benelux, 1^{er} mars 1995; Avis du Conseil de l'Union économique Benelux au Comité de ministres sur la mise en oeuvre du rapport du groupe de réflexion "Le Benelux sous un jour nouveau" (approuvé par le Comité de ministres Benelux le 20 novembre 1995), 22 novembre 1995, Conseil Interparlementaire Consultatif de Benelux (en abrégé: Doc. Cons. Benelux), n° 513-2; Brochure sur l'Union économique "Benelux Informations", Bruxelles, Secrétariat général de l'Union économique Benelux; W. RIPHAGEN, EBELUNEG, "Enkele gedachten over Benelux en Europese Gemeenschappen", RM THEMIS – 6 (1989) juni, pp. 274 s.

*

*

*

L'énergie avec laquelle la Cour, le Barreau et le Parquet de cassation vont poursuivre leurs buts voisins, voire leur but commun, ne peut être appliquée qu'avec le souvenir des quatre personnalités, qui étaient aussi des amis tant ils nous étaient proches, qui nous ont quittés au cours de la dernière année judiciaire.

C'est avec émotion que nous avons appris, le 14 janvier 2006, le décès du conseiller honoraire Marcel D'HONT. Pénaliste averti, presque par hérédité, il ne se détachait cependant jamais du sourire discret qui le caractérisait lorsque sa grande taille se découpait dans les couloirs du second étage qui reçoivent si peu la lumière du jour. Des raisons de santé l'avaient déjà malheureusement écarté prématurément des travaux de la Cour mais, à chacune de ses visites, il n'avait rien perdu de son humour.

Quelques jours après le décès du conseiller D'HONT, le président de section émérite Albert MEEÛS nous adressait son dernier clin d'œil complice. La messe de funérailles fut célébrée le jeudi 26 janvier 2006. Un jeudi. On a peine à croire à un hasard. Comme dans le roman de Jean DUTOURD, "Le déjeuner du lundi", il y avait en effet, avec le président de section émérite MEEÛS, "la visite du mardi ou du jeudi". Jusqu'à une époque récente, on voyait en effet invariablement chaque semaine cette silhouette au pas de plus en plus lent et à la canne de plus en plus sécurisante s'arrêter devant de multiples portes de bureaux de collègues en fonction, et ce à la recherche d'un échange de vues sur des arrêts de la Cour préalablement sélectionnés à l'intention de la Revue critique de jurisprudence belge. Le jeudi 26 janvier 2006, ce n'est plus le président MEEÛS qui a fait visite, ce sont celles et ceux qu'il visitait qui ont rendu hommage à cet homme grand par l'esprit et par le cœur.

L'ancien bâtonnier de l'Ordre des avocats à la Cour de cassation, avocat honoraire, Georges van HECKE est décédé le 4 février 2006, quelques jours après le décès du président de section émérite MEEÛS. En trois semaines, arrivaient ainsi trois tristes nouvelles. Le bâtonnier van HECKE faisait impression par l'étendue de ses activités et sa maîtrise des matières juridiques les plus complexes. Membre de la Commission permanente pour le droit international privé, Associé de l'Institut de droit international, Membre de la Commission d'études Benelux pour l'unification du droit, il avait sans doute gardé, de sa naissance à Cambridge, quelque chose de cette dimension de l'Empire britannique. Là où le risque est grand de s'enliser dans les bancs de sable du droit de la sécurité sociale, le bâtonnier van HECKE battait au contraire constamment le record de la rédaction du moyen de cassation le plus concis, tout au plus de quelques lignes, qui, telle une torpille lancée avec précision, coulait sans merci l'arrêt attaqué.

L'ardeur du soleil du mois de juillet 2006 a eu, hélas, dès le premier jour, raison de l'ardeur de l'ancien bâtonnier de l'Ordre des avocats à la Cour de cassation Adolph HOUTEKIER. Même si ce dernier a préféré nous quitter dans la discrétion d'un cercle familial et intime, le mot "ardeur" que j'ai utilisé, n'est pas de trop pour celui qui fut, dans sa vie personnelle, au barreau de cassation et à l'université, un homme de convictions. Nommé avocat à la Cour de cassation au début de la quarantaine, le bâtonnier HOUTEKIER fut donc un compagnon de route de la Cour pendant de nombreuses années. Lors de sa prestation de serment, le terme "vernieuwing" fut, à plusieurs reprises, prononcé. On pourrait ajouter aujourd'hui le terme "getrouwheid" car il resta toujours fidèle à sa ville natale de Malines.

De la galerie des souvenirs, ces quatre personnalités attachantes nous regardent et disent à chacune et à chacun de nous: accomplissez votre tâche dans et pour le respect du droit.

Pour le Roi, je requiers qu'il plaise à la Cour poursuivre ses travaux au cours de l'année judiciaire qui commence.

Sommaire

N^os

Section 1re.- Le droit Benelux, réalité au quotidien.

Section 2.- Le Traité entre le Royaume des Pays-Bas, le Royaume de Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg en matière d'intervention policière transfrontalière, et ses Annexes, faits à Luxembourg le 8 juin 2004.

§1er.- Notions et objectif.

§2.- Les formes de coopération.

A.- Les principales formes de coopération dans le contexte du Traité.

B. – La possibilité, en principe après accord de l'autorité compétente de la Partie Contractante requise, d'une intervention transfrontalière dans le cadre du maintien de l'ordre public et de la sécurité, y compris l'organisation commune ou la coordination d'événements et de transports organisés.

C. – L'échange de données à caractère personnel.

D. – La possibilité de consulter directement les registres des immatriculations.

E. – Des modalités améliorées d'exécution de poursuites et observations transfrontalières.

F. – Le pouvoir de poursuivre une mission de protection de personnes sur le territoire d'une autre Partie Contractante.

§ 3. – Les dispositions en matière de responsabilités civile et pénale.

A.- Etat de la question.

B. – La responsabilité pénale.

C. – La responsabilité civile.

§4. – Les questions d'interprétation du Traité et du droit dérivé du Traité.

§5. – Un niveau de coopération policière probablement sans égal au monde.

Section 3. - Les Traités sur l'Escaut signés par la Flandre et les Pays-Bas.

Section 4. - La coopération entre les pays du Benelux pour lutter contre la grippe aviaire.

Conclusion.