# VERS UNE EXTENSION DES POUVOIRS DU COMITE DE MINISTRES BENELUX ?

par

Jacques KARELLE

Directeur au Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur

## I. — HISTORIQUE

C'est le 3 février 1958 que fut signé à La Haye le Traité instituant l'Union économique Benelux qui doit être considéré comme l'aboutissement de réalisations antérieures. Ce Traité, a écrit le baron Snoy et d'Oppuers, est « un document caractéristique d'une méthode d'intégration axée sur l'élaboration pragmatique et progressive du droit. L'instrument international qu'il constitue n'aurait pas pu être rédigé ni conçu tel qu'il est sans la pratique de dix années d'union douanière entre les territoires des trois monarchies qui se partagent aujourd'hui l'héritage de la dynastie bourguignonne et les dix-sept provinces de Charles-Quint »[1].

Si la première réalisation tangible de la volonté d'union se traduisit par la signature à Londres, le 5 septembre 1944, de la Convention douanière par les gouvernements en exil de Belgique, du Luxembourg et des Pays-Bas, il importe de ne pas perdre de vue que cette réalisation ne constituait pas pour autant la première tentative de rapprochement économique entre les trois pays. C'est ainsi que le 22 décembre 1930, en effet, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg avaient signé la Convention d'Oslo par laquelle ils consentaient à limiter leur liberté d'action en matière douanière puisqu'ils acceptaient de recourir à une procédure de consultation préalable aux modifications de leurs droits de douane. Leurs partenaires à cette convention étaient le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède. Cette tentative de rapprochement économique échoua, en raison notamment des circonstances internationales.

Persévérant dans leurs intentions, les Pays-Bas et l'Union économique belgo-luxembourgeoise signèrent, le 18 juillet 1932, la convention dite d'Ouchy qui, par la suppression des barrières douanières entre eux, constituait un seul terri-

[1] Préface à l'ouvrage *Le Benelux commenté* de J. KARELLE et F. DE KEMMETER.

toire douanier. En invoquant le principe de la non-discrimination, les grands pays européens réussirent à faire échouer cette nouvelle tentative.

Remettant une nouvelle fois sur le métier leur but, à savoir l'unification économique de leurs pays, les trois gouvernements en exil, rapprochés par les épreuves communes, signèrent donc la convention du 5 septembre 1944 qui affirmait de nouveau la volonté de réaliser un territoire douanier unique, disposant d'un tarif extérieur commun et supprimant totalement les perceptions de droits de douane aux frontières intérieures.

L'établissement d'un règlement financier devait être une condition préalable à la réalisation de ladite convention. A cet effet, un accord monétaire fut conclu à Londres le 21 octobre 1943. Les dispositions principales de cet accord consistaient à fixer le cours officiel du change entre franc belge et florin ainsi qu'à déterminer une réglementation pour l'octroi réciproque de crédits.

On n'envisageait donc pour débuter que la réalisation d'une communauté tarifaire mais on se proposait de tendre vers une union douanière parfaite et durable pour aboutir ensuite au but final, à savoir l'union économique.

On trouve dans le rapport sur les conversations ministérielles néerlando-belgo-luxembourgeoises tenues à La Haye du 10 au 13 mars 1942, les définitions des différents termes employés ci-dessus.

Ces définitions acceptées par les pays participant au Groupe d'études pour une Union douanière en novembre 1947, sont les suivantes :

1. *Communauté tarifaire* :

Les pays membres d'une communauté tarifaire adoptent un tarif commun des droits d'entrée et s'abstiennent, dans une mesure aussi considérable que possible, de percevoir des droits à l'importation de marchandises en provenance du territoire de tout autre Etat membre.

2. *Union douanière* :

L'union douanière prend naissance lorsque la communauté douanière (c'est-à-dire la communauté tarifaire complétée par l'adoption de législations et de réglementations douanières uniformes) est elle-même complétée par l'unification des droits d'accises et autres impôts de consommation des biens meubles (taxe de transmission ou impôt sur le chiffre d'affaires).

3. *Union économique* :

Une Union économique entre deux ou plusieurs Etats souverains comprend un territoire économique :

a) à l'intérieur duquel les personnes, les biens et les capitaux peuvent circuler librement et sans entraves;

b) à l'intérieur duquel la politique en matière économique, financière et sociale est poursuivie de façon coordonnée;

c) qui, à l'égard des pays tiers, apparaît comme une seule entité économique, financière et sociale, à l'exception de questions purement nationales qui ne peuvent exercer aucune répercussion sur le pays partenaire.

Un Protocole signé à La Haye le 14 mars 1947 précisa et interpréta certaines dispositions de la Convention du 5 septembre 1944. Les institutions créées par ces textes étaient les suivantes :

*a)* un Conseil administratif des Douanes, assisté d'une Commission des litiges douaniers;

*b)* un Conseil de l'Union économique;

*c)* un Conseil des Accords commerciaux;

*d)* un Secrétariat général des Conseils.

Par échange de lettres du 14 mars 1947, il fut décidé que les Présidents des Conseils se réuniraient chaque fois que les circonstances l'exigeraient.

A cette époque déjà, les Ministres se réunissaient et, à l'issue de leurs réunions, étaient établis des « Protocoles des conversations » ou des « Conclusions de réunions ministérielles ». Mais aucun texte ne consacrait le principe de ces réunions.

C'est le Protocole du 24 juillet 1953 concernant la coordination des politiques économiques et sociales qui, le premier, instaura un « Comité de Ministres ». L'article 12 de ce Protocole était libellé comme suit :

> « L'application du présent Protocole sera assurée par les trois Gouvernements à l'intervention :
>
> a) d'un Comité de Ministres;
>
> b) de la Réunion des Présidents des Conseils de la Convention Douanière néerlando-belgo-luxembourgeoise.
>
> a) Le Comité de Ministres comprend les Ministres des Affaires étrangères, du Commerce extérieur, des Affaires économiques et des Finances.
>
> Lorsqu'un ou plusieurs Ministres ne sont pas en mesure de siéger ou si d'autres circonstances le recommandent, ils peuvent désigner d'autres membres du Gouvernement pour agir à leur place. De même, il appartient à chacun des gouvernements d'inviter d'autres membres du Gouvernement à prendre part ou à se faire représenter à une séance déterminée du Comité chaque fois qu'il l'estime opportun.
>
> Le Comité se réunit chaque mois.
>
> b) La Réunion des Présidents des Conseils sera chargée de préparer les séances du Comité de Ministres pour tout ce qui touche à l'application du présent Protocole.
>
> Elle devra s'assurer de l'exécution des décisions du Comité de Ministres par les administrations compétentes. »

Les attributions du Comité de Ministres furent ensuite étendues par d'autres accords ultérieurs, notamment le Protocole relatif à la libération des transferts de capitaux, signé à Bruxelles le 8 juillet 1954 et le Protocole concernant le traitement national en matière d'adjudications de travaux et d'achats de marchandises, signé à Bruxelles le 6 juillet 1956.

## II. — LE COMITE DE MINISTRES DANS LE TRAITE D'UNION

La partie 2 du Traité est relative aux institutions de l'Union, à leur organisation et à leurs attributions.

Le chapitre 1^er^ est consacré au Comité de Ministres qui est l'organe directeur de l'Union.

### A. — COMPOSITION

Chacune des Hautes Parties Contractantes a dû désigner, en vertu de l'article 17, au moins trois membres du Gouvernement pour faire partie du Comité. Ce sont, en général, les membres des Gouvernements qui, en raison de leurs attributions, sont régulièrement amenés à s'occuper des questions intéressant le fonctionnement de l'Union. Cela ne signifie nullement que les autres membres du Gouvernement soient exclus des réunions. Lorsque l'on traite de questions engageant leurs responsabilités, ils participent aux travaux du comité (art. 17, alinéa 2).

Aux termes de l'article 3, alinéa 1er, du Règlement d'ordre intérieur du Comité, approuvé par décision du Comité de Ministres du 3 novembre 1960, la composition de chaque délégation (qui est déterminée en fonction de l'ordre du jour) est communiquée au Secrétariat général.

Sauf décision contraire du Comité, les membres de ce dernier et les autres membres d'un Gouvernement prenant part à une session peuvent se faire accompagner de fonctionnaires. D'autre part, le Comité peut autoriser les membres du Comité et les autres membres d'un Gouvernement à se faire accompagner par d'autres personnes intervenant à titre d'experts (art. 6 du Règlement d'ordre intérieur).

### B. — PRESIDENCE

En vertu de l'alinéa 2 de l'article 3 du Règlement d'ordre intérieur, chaque délégation est présidée par le Ministre des Affaires étrangères. S'il en est autrement, un avis est adressé au Secrétariat général qui en fait part aux autres délégations.

La présidence est assumée à tour de rôle et pour des périodes de six mois, commençant le 1er janvier et le 1er juillet, par le chef de la délégation belge, de la délégation luxembourgeoise et de la délégation néerlandaise, quel que soit le lieu de la réunion.

Le Président ouvre et lève la séance; il dirige les débats, met les propositions aux voix et proclame les délibérations acquises (art. 9 du Règlement d'ordre intérieur).

### C. — VOTE

Les délibérations du Comité de Ministres sont acquises à l'unanimité. Il faut entendre par là l'unanimité des délégations nationales, quel que soit le nombre de ministres faisant partie de ces délégations. En effet, chacune des Hautes Parties Contractantes dispose d'une voix, chaque délégation faisant connaître son opinion par la voie du chef de délégation.

Il a été précisé dans l'article 18 du Traité d'Union que l'abstention d'une

Haute Partie Contractante ne constitue pas un obstacle à ce qu'une délibération soit acquise.

Il importe enfin de signaler qu'aux termes de l'article 11 de son Règlement d'ordre intérieur, le Comité ne délibère valablement que si chaque Haute Partie Contractante est représentée par sa délégation ou par une autre délégation à laquelle elle a donné mandat à cet effet. Toutefois, les délibérations du Comité, notamment sur les affaires urgentes, peuvent être acquises au moyen d'un vote par écrit.

### D. — FREQUENCE DES REUNIONS

L'article 20 du Traité impose au Comité de Ministres de se réunir au moins une fois tous les trois mois. Il prévoit, en outre, qu'en cas d'urgence, il se réunit à la demande du Gouvernement de l'une des Hautes Parties Contractantes.

### E. — GROUPES DE TRAVAIL

L'article 21 du Traité d'Union permet l'instauration de Groupes de travail; il est libellé dans les termes suivants :

> « Le Comité peut instituer des Groupes de travail auxquels il peut déléguer certains de ses pouvoirs. Ces Groupes sont composés de membres du Comité ou d'autres membres du Gouvernement de chacune des Hautes Parties Contractantes. »

Le Règlement d'ordre intérieur arrêté par la décision du Comité de Ministres du 3 novembre 1960 a institué :

a) *Pour les affaires administratives :* un Groupe de travail ministériel auquel il a délégué les pouvoirs que lui attribuaient les articles 34, 35, 37 et 39 du Traité d'Union.

Il est composé : pour la Belgique, des Ministres du Commerce extérieur et des Finances; pour les Pays-Bas et le Luxembourg, des Ministres des Affaires économiques et des Finances ainsi que, s'il y a lieu, des Ministres des Affaires étrangères des trois pays.

b) *Pour les problèmes agricoles :* un Groupe de travail ministériel auquel sont délégués les pouvoirs du Comité de Ministres prévus aux articles 14 et 22 de la Convention transitoire.

Sont membres de ce Groupe : pour les Pays-Bas et le Luxembourg, les Ministres de l'Agriculture et des Affaires économiques; pour la Belgique, les Ministres du commerce extérieur, de l'Agriculture et des Affaires économiques.

L'expérience a démontré ultérieurement que des Groupes de travail ministériels pouvaient faire œuvre utile pour la solution de problèmes techniques qui ne se prêtent guère à une discussion en réunion plénière du Comité de Ministres.

C'est ainsi qu'à l'heure actuelle, plusieurs Groupes de travail existent et fonctionnent.

Il y a tout d'abord le *Groupe de travail ministériel pour la circulation des personnes;* il a été institué par une décision du 3 novembre 1960 du Comité de Ministres. Ses pouvoirs sont ceux que lui accorde la Convention concernant le transfert du contrôle des personnes vers les frontières extérieures du Benelux, signée à Bruxelles le 11 avril 1960; il est composé du Ministre d'Etat luxembourgeois, des Ministres des Affaires étrangères et de la Justice de chacun des trois Gouvernements, et du Ministre de l'Intérieur des Pays-Bas (Décision du Comité de Ministres du 25 octobre 1965).

On se trouve ensuite en présence de plusieurs Groupes de travail qui n'ont pas été institués par des décisions du Comité de Ministres. Ce sont :

1° *le Groupe de travail ministériel « Coordination de la politique conjoncturelle »* qui analyse, deux fois par an, la politique conjoncturelle; il est composé des Ministres des Finances, des Affaires économiques et des Questions sociales ou du Travail ainsi que des présidents des Banques centrales;

2° *le Groupe de travail ministériel pour les classes moyennes* qui examine les problèmes relatifs aux classes moyennes et aux professions libérales et plus particulièrement en ce qui concerne la matière de l'établissement; il est composé du Ministre belge des Classes moyennes et des Ministres néerlandais et luxembourgeois des Affaires économiques;

3° *le Groupe de travail ministériel des Communications* qui est chargé de préparer les mesures qui conduiront à la libération des transports par route ainsi que toutes autres mesures nécessaires à l'exécution des articles 85 à 89 du Traité d'Union; il est composé des Ministres des Communications des trois partenaires;

4° *le Groupe de travail ministériel de la Justice* qui est chargé d'étudier les problèmes relatifs à l'unification du droit et à la coopération judiciaire; il est composé des trois Ministres de la Justice;

5° *le Groupe de travail ministériel pour les relations économiques avec l'étranger* qui est chargé de préparer les mesures relatives à la politique commerciale commune, les négociations avec les pays tiers en vue de la conclusion de traités et conventions en matière de commerce extérieur, la participation commune à des conférences et organisations économiques internationales, la coopération en matière d'expansion des exportations et l'assistance mutuelle pour l'application des dispositions législatives et réglementaires dans le domaine de l'importation, de l'exportation et du transit; il est composé des trois Ministres des Affaires économiques et du Ministre belge du Commerce extérieur;

6° *le Groupe de travail ministériel pour les questions sociales et la Santé publique* qui comprend les Ministres néerlandais et luxembourgeois des Affaires sociales et de la Santé publique, et du côté belge : le Ministre-Vice-Président du Conseil, chargé de la coordination de la politique sociale,

le Ministre de l'Emploi et du Travail, le Ministre de la Santé publique, le Ministre de la Famille et du Logement et le Ministre de la Prévoyance sociale.

Comme il a été dit ci-avant, les six Groupes de travail ministériels dont il est fait mention ne trouvent pas leur acte de naissance dans une décision du Comité de Ministres, ce qui semble être pourtant la formule appropriée en la matière. Il semble que certains de ces Groupes ont été créés à l'occasion de réunions du Comité de Ministres tandis que d'autres ont été formés à l'initiative des Ministres intéressés. Le problème de ces Groupes de travail a été évoqué lors d'une réunion du Comité de Ministres en mars 1963 et l'on peut dire que leur existence a été reconnue en fait sinon en droit. Il ne semble pas, en tout état de cause, que le Comité de Ministres leur ait délégué certains de ses pouvoirs.

On peut donc conclure en disant que ces Groupes de travail ministériels répondent à une nécessité pratique et favorisent la formation de contacts techniques mais il ne faut pas perdre de vue qu'ils restent une émanation du Comité de Ministres qui constitue la plus haute autorité de l'Union et qui est désigné pour fixer la politique commune des pays du Benelux. En l'absence de délégations expresses de pouvoirs, les Groupes de travail ministériels précités devront donc faire rapport au Comité de Ministres au sujet de leurs délibérations et soumettre à son approbation les arrangements auxquels ils parviendraient éventuellement.

Avant d'abandonner ce sujet, il convient encore de signaler l'existence d'un Groupe de travail ministériel plus récent : *le Groupe de travail ministériel mixte de la Justice et des Communications* qui a pour tâche principale la mise sur pied d'un Protocole additionnel à la Convention concernant la coopération administrative et judiciaire dans le domaine des réglementations se rapportant à la réalisation des objectifs de l'Union économique Benelux. Le Protocole envisagé a pour but de régler les problèmes particuliers au domaine des transports. Le Groupe est composé des Ministres de la Justice et des Communications de chacun des trois Gouvernements.

## F. — RELATIONS AVEC LES AUTRES INSTITUTIONS DE L'UNION

### 1. *Le Conseil consultatif économique et social*

Le Comité de Ministres peut demander au Conseil, sur base de l'article 54 du Traité d'Union, d'élaborer des avis au sujet de problèmes qui intéressent directement le fonctionnement de l'Union.

D'autre part, lorsque le Comité de Ministres est habilité en vertu des articles 14 et 66 à prendre des mesures de sauvegarde, il doit, sauf les cas d'urgence, consulter préalablement le Conseil consultatif économique et social.

Ce dernier établit, à la majorité simple des voix émises, son règlement d'ordre intérieur qu'il soumet à l'approbation du Comité de Ministres.

2. *Le Conseil interparlementaire consultatif*

Les Gouvernements ont estimé utile d'établir un lien organique entre le Conseil interparlementaire et l'institution responsable de la politique de l'Union économique. C'est pourquoi l'article 24 du Traité d'Union stipule :

> « Le Comité de Ministres agit au nom des trois Gouvernements dans les relations que ces Gouvernements entretiennent ensemble avec le Conseil interparlementaire consultatif pour autant qu'il s'agisse de problèmes qui intéressent directement le fonctionnement de l'Union. »

Comme le Conseil consultatif économique et social, le Conseil interparlementaire consultatif doit être consulté par le Comité de Ministres lorsque ce dernier use de la faculté qui lui est reconnue par les articles 14 et 66 (clauses de sauvegarde).

3. *Le Conseil de l'Union économique*

Aux termes de l'article 19 du Traité, le Comité de Ministres donne des directives au Conseil de l'Union. Il fixe le nombre des délégués qui le composent (article 26, alinéa 1) et approuve le règlement d'ordre intérieur établi par le Conseil (article 27, alinéa 1).

D'autre part, le Conseil dont la tâche principale est d'assurer la coordination de l'activité des Commissions et des Commissions spéciales, transmet au Comité de Ministres les propositions de celles-ci accompagnées, le cas échéant, de son avis (article 25, a).

Il fait, en outre, au Comité de Ministres les propositions qu'il juge utiles au fonctionnement de l'Union (article 25, c).

4. *Les Commissions et les Commissions spéciales*

Elles reçoivent, comme le Conseil, des directives du Comité de Ministres et elles ont pour mission, chacune dans le domaine de sa compétence, d'exécuter ses délibérations et de lui faire rapport par l'intermédiaire du Conseil.

Elles peuvent également, par l'intermédiaire du Conseil, faire au Comité de Ministres des propositions qui sont susceptibles de promouvoir le fonctionnement de l'Union (article 30). Il faut noter que le Règlement d'ordre intérieur du Conseil prévoit les cas dans lesquels les Commissions peuvent s'adresser directement au Comité de Ministres.

Ce dernier trouve dans les articles 31 et 32 du Traité d'Union le pouvoir de fixer les compétences des Commissions et des Commissions spéciales et de déterminer le mode suivant lequel chacune d'elles est composée.

Il peut en outre instituer de nouvelles Commissions et Commissions spéciales; il peut supprimer les Commissions spéciales ainsi instituées.

5. *Le Secrétariat général*

Le Comité de Ministres nomme et révoque le Secrétaire général et les Secrétaires généraux adjoints. Il fixe, après avis du Conseil de l'Union économique en formation restreinte, les barèmes de leurs traitements, pensions et indemnités, ainsi que toutes conditions dans lesquelles ils doivent accomplir leurs fonctions (article 34, alinéa 3 du Traité d'Union).

Le statut du personnel, le cadre organique, les barèmes des traitements, pensions et indemnités, ainsi que toutes conditions dans lesquelles les membres du personnel doivent accomplir leurs fonctions sont fixés par le Comité de Ministres, sur proposition du Secrétaire général et après avis du Conseil de l'Union économique en formation restreinte (article 35, alinéa 3 du Traité d'Union).

Le Comité de Ministres, dont le secrétariat est assuré par le Secrétaire général, peut assigner à ce dernier d'autres tâches que celles énumérées dans l'article 36, alinéa 1er du Traité d'Union.

C'est le Comité de Ministres qui approuve le projet de budget annuel des institutions de l'Union (article 37, alinéa 1er du Traité d'Union).

6. *Le Collège arbitral*

Il a été jugé désirable qu'un différend ne soit porté devant le Collège arbitral qu'après que l'on se sera efforcé de l'aplanir au sein du Comité de Ministres. L'article 44 du Traité d'Union traduit ce désir en des termes formels.

Le Statut du Collège arbitral est déterminé par décision du Comité de Ministres (article 53 du Traité d'Union). Ce dernier arrête la liste des personnes parmi lesquelles sont choisis les présidents de section du Collège (article 42, alinéa 3).

Enfin, le Comité de Ministres peut demander au Collège arbitral des avis consultatifs sur des questions de droit relatives aux stipulations du Traité et aux dispositions conventionnelles relatives à son objet (article 52 du Traité d'Union).

7. *Les Services communs*

Jusqu'ici, le besoin d'établir de pareils services ne s'est pas fait sentir mais aux termes de l'article 40 du Traité d'Union, le Comité de Ministres peut instituer les Services communs utiles au fonctionnement de l'Union; il détermine les attributions, les conditions d'organisation et le fonctionnement de ces Services.

G. — MISSION

Sa mission générale est libellée comme suit dans l'article 16 du Traité :

> « Le Comité de Ministres veille à l'application du présent Traité et assure la réalisation des objectifs fixés par celui-ci. Il arrête les mesures nécessaires à cet effet dans les conditions prévues au présent Traité. »

Ainsi que l'a fait remarquer le Conseil d'Etat de Belgique lors de l'examen du projet de loi approuvant le Traité instituant l'Union économique Benelux, le Comité de Ministres est habilité à prendre des décisions qui engagent les Hautes Parties Contractantes mais il ne peut cependant les lier en toutes circonstances. Ses décisions n'ont cet effet que dans les cas expressément prévus par le Traité.

Il paraît utile de rappeler que le Traité donne au Comité de Ministres le droit d'intervenir notamment dans les cas suivants :

1. Lorsque les intérêts vitaux d'une des Hautes Parties Contractantes sont en danger, le Comité de Ministres peut, d'après l'article 14 du Traité, après avis du Conseil interparlementaire consultatif et du Conseil consultatif économique et social comme il a été dit ci-avant, déterminer quelles sont les mesures qui peuvent être prises, par dérogation aux dispositions du Traité, pendant un délai qu'il fixe en même temps. Il est expressément entendu que ces intérêts vitaux peuvent être mis en danger non seulement par la situation de l'ensemble de l'économie mais aussi par un état de crise survenant dans un secteur essentiel et ayant de graves répercussions sur la situation économique générale.

Le Comité est également compétent pour prendre les mesures nécessaires dans les cas où une des Hautes Parties Contractantes constaterait que la situation se développe dans un secteur de l'agriculture, du ravitaillement ou de la pêche de telle sorte qu'il y a lieu de craindre un état de crise grave (article 66 du Traité).

La différence entre les deux clauses de sauvegarde réside dans le fait qu'en matière agricole, on peut faire jouer la clause dès qu'il y a lieu de craindre un état de crise grave.

2. C'est le Comité de Ministres qui détermine la politique commerciale commune dans les relations économiques avec l'étranger et en arrête les modalités d'exécution; il détermine notamment les contingents communs à l'importation et à l'exportation (article 72 du Traité).

C'est aussi à lui qu'il appartient de décider de l'opportunité de toute négociation avec des pays tiers en vue de la conclusion de traités et d'accords concernant le commerce extérieur, les paiements y afférents et le tarif douanier ainsi que de la participation commune aux conférences et organisations internationales de caractère économique (article 73 du Traité).

3. L'article 85 du Traité d'Union impose au Comité de Ministres de déterminer les conditions d'admission aux transports nationaux par route ou par voie navigable, des ressortissants de l'une des Parties sur le territoire d'une Haute Partie Contractante où ils ne sont pas établis.

C'est lui également qui détermine les conditions d'admission aux transports routiers internationaux, vers un pays tiers au départ de l'un des trois pays

par des transporteurs établis dans l'un des autres pays (article 87, alinéa 1 du Traité).

4. La Convention transitoire énumère les exceptions aux principes du marché commun et détermine, pour la plupart d'entre elles, le délai dans lequel elles prendront fin.

La faculté de réduire les délais prescrits ou de les proroger d'au maximum deux ans est accordée au Comité de Ministres statuant à l'unanimité (articles 36 et 37 de la Convention transitoire).

5. L'article 10 de la même Convention transitoire lui a donné la mission d'établir la liste des entraves appliquées et d'y mettre fin dans un délai de cinq ans.

6. Sur rapport de la Commission de l'agriculture, du ravitaillement et de la pêche, le Comité de Ministres peut modifier les listes A, B et C.

Comme le Conseil interparlementaire l'a relevé lors de l'examen du projet, le terme « modifier » permet de rayer des produits des listes et aussi d'en reporter d'une liste sur l'autre, conformément aux objectifs du Traité.

## H. — MOYENS D'ACTION

L'article 19 du Traité d'Union énumère d'une façon générale les moyens d'action du Comité de Ministres. Il est libellé de la manière suivante :

> « Pour l'exécution des missions qui lui sont confiées, le Comité de Ministres peut :
>
> a) prendre des *décisions* pour déterminer les modalités d'exécution des dispositions du présent Traité dans les conditions prévues par celles-ci. Les décisions du Comité engagent les Hautes Parties Contractantes;
>
> b) établir des *conventions* qui sont soumises aux Hautes Parties Contractantes en vue de leur mise en vigueur conformément aux règles constitutionnelles de chacune des Hautes Parties Contractantes;
>
> c) formuler des *recommandations* intéressant le fonctionnement de l'Union. Ces recommandations ne lient pas les Hautes Parties Contractantes;
>
> d) donner des directives au Conseil de l'Union économique, aux Commissions et Commissions spéciales, au Secrétariat général et aux Services communs. »

### a) *Décisions*

Le Comité de Ministres est donc habilité à prendre des décisions qui engagent les Hautes Parties Contractantes. « Ses décisions, écrit le Conseil d'Etat de Belgique [2], sont soumises à la règle de l'unanimité, mais celle-ci est toutefois entendue en ce sens qu'un accord formel des trois Hautes Parties Contractantes n'est pas requis. En vertu de l'article 18 du Traité, l'abstention d'une Haute

[2] Avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi portant approbation du Traité instituant l'Union économique, *Documents parlementaires*, Sénat, session 1957-1958, nº 369.

Partie Contractante ne constitue pas un obstacle à ce qu'une décision soit acquise. »

A ce stade, il est intéressant de se rappeler ce que les auteurs du Traité ont voulu réaliser et comment ils ont traduit leur pensée. L'exposé des motifs commun a précisé que l'Union diffère, par sa structure, notamment de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier ainsi que de la Communauté économique européenne dans lesquelles certains pouvoirs sont confiés à des institutions communautaires, indépendantes des gouvernements nationaux. Au contraire, dans une Union qui ne compte que trois partenaires et dont les centres administratifs ne sont que peu éloignés les uns des autres, la formule d'une coopération intergouvernementale directe a paru préférable. L'expérience a démontré, en effet, que cette formule a permis d'assurer le progrès continu de l'intégration économique.

Les pays membres de l'Union n'ont donc abandonné aucun de leurs pouvoirs souverains. En conséquence, on doit se rendre compte qu'il n'y a pas de contact direct entre les institutions de l'Union et les populations des trois pays. L'exécution des décisions doit donc se faire par l'intermédiaire des institutions nationales. C'est la raison pour laquelle il n'a pas été jugé nécessaire de prévoir la publication des décisions du Comité de Ministres.

C'est enfin le motif pour lequel il doit être répondu par la négative à la question souvent posée : le Comité de Ministres n'est pas une institution supranationale aux termes du Traité d'Union.

b) *Conventions*

Comme il est dit dans l'article 19, le Comité de Ministres établit des conventions qui sont soumises à la signature des Hautes Parties Contractantes et, dans la mesure où cela s'avère nécessaire, à l'approbation des Parlements.

C'est ainsi qu'ont été établies notamment :

— la convention entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas concernant le transfert du contrôle des personnes vers les frontières du Benelux, signée le 11 avril 1960 et entrée en vigueur le 1er juillet 1960;

— la convention portant exécution des articles 55 et 56 du Traité instituant l'Union économique Benelux, signée le 19 septembre 1960 et entrée en vigueur le 1er octobre 1963.

c) *Recommandations*

Le texte de l'article précité stipule qu'elles ne lient pas les Hautes Parties Contractantes, ce qui veut dire qu'il n'y a pas d'obligation juridique mais on ne peut contester qu'en formulant une recommandation, les partenaires prennent en commun un engagement moral sur lequel il devrait être difficile à l'un d'eux de revenir.

Je voudrais citer à cet égard deux extraits du discours prononcé le 31 mai 1965 par M. H.G. Schermers [3], à l'occasion de son entrée en charge en qualité de professeur du droit des organisations internationales à l'Université d'Amsterdam :

> « In het algemeen hechten wij voor het internationale recht een te groot belang aan het formele verdrag. In werkelijkheid is de bindende kracht van formeel niet-bindende besluiten van internationale organen, zelfs al heten zij aanbevelingen, nauwelijks minder... Anderzijds kan een aanbeveling van een internationale organisatie grote kracht hebben, vooral indien zij unaniem aangenomen is. »

Cependant, sur le plan des faits, il faut bien constater que la procédure de la recommandation en Benelux n'a pas toujours fourni les résultats que l'on était en droit d'espérer. La plupart des recommandations formulées par le Comité de Ministres n'ont pas eu, en effet, les conséquences souhaitées dans les délais envisagés par le Comité de Ministres. Et l'on doit s'en étonner quand on songe que les textes de ces recommandations sont élaborés, dans le cadre des Commissions et des Commissions spéciales, par les techniciens des trois partenaires, puis approuvés par le Conseil de l'Union économique avant d'être arrêtés par le Comité de Ministres. On peut donc dire que tous ceux que le problème intéresse ont eu l'occasion de se prononcer avant que la recommandation ne soit formulée et l'on comprend mal, dès lors, pourquoi les recommandations, dans certains cas, restent lettre morte.

Nous avons vu ci-avant que le Comité de Ministres avait notamment pour mission de veiller à l'application du Traité. C'est, à mon avis, lui seul qui devrait, en se basant sur cet article 16 du Traité d'Union qui est un article de compétence générale, prendre toutes les mesures utiles pour que les recommandations qu'il a formulées sortent leurs pleins et entiers effets dans les délais déterminés.

d) *Directives*

Etant donné leur caractère purement interne, les directives du Comité de Ministres aux autres institutions de l'Union ne font l'objet d'aucune publication.

## III. — EVOLUTION

1. La première convention conclue à la suite du Traité d'Union et paradoxalement entrée en vigueur avant celui-ci est la convention concernant le transfert du contrôle des personnes vers les frontières extérieures du Benelux dont il est fait mention ci-avant. Elle est conçue dans le même esprit que le Traité d'Union au point de vue de la supranationalité et contient un article 14 libellé comme suit :

[3] *Problemen van bovennationaal bestuur,* N.V. Uitgeversmaatschappij Æ.E. Kluwer (Fiscale, juridische, sociale en economische boeken en tijdschriften), blz. 14-15.

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

Le Commentaire commun relatif à cette convention apporte encore la précision suivante :

« Les décisions prises par le Groupe de travail n'étant pas exécutoires par elles-mêmes, les Hautes Parties Contractantes prennent, aux termes de l'article 14, l'engagement de traduire ces décisions dans leurs réglementations nationales. »

2. Le 16 mars 1961, fut signée à La Haye, entre les trois partenaires, la convention relative à la coopération en matière de réglementation des importations, des exportations et du transit.

Dans l'avis rendu au sujet du projet de loi portant approbation de ladite convention, le Conseil d'Etat belge s'est prononcé dans les termes suivants :

« Il résulte de ce qui précède que l'application de la convention dépend, en définitive, de décisions prises par le Comité de Ministres. Ces décisions intéressent la généralité des citoyens; elles doivent donc être publiées, ainsi que le prévoit d'ailleurs l'exposé des motifs. Il serait, dès lors, utile que la loi d'approbation de la convention prescrive explicitement la publication des décisions du Comité de Ministres et en règle le mode de manière à réaliser cet objectif » [4].

L'exposé des motifs a répondu à cet argument en rappelant que dans le système général du Traité Benelux, il n'y avait pas de contact direct entre les institutions de l'Union et les populations des trois pays et que l'exécution des décisions se ferait par l'intermédiaire des institutions nationales [5].

Cette convention n'est pas encore entrée en vigueur, ce qui ne permet pas de déceler comment les problèmes se régleront sur le plan du fait.

3. Le 31 mars 1965, a été signé à Bruxelles le Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux. Celle-ci est chargée de promouvoir l'uniformité dans l'application des règles juridiques communes à la Belgique, au Grand-Duché de Luxembourg et aux Pays-Bas, qui sont désignées :

— soit par une convention;

— soit par une décision du Comité de Ministres.

L'article 1er, alinéa 4, du Traité stipule que :

« La décision du Comité de Ministres est prise après avis du Conseil interparlementaire consultatif de Benelux. Elle est publiée, avant la date de son entrée en vigueur, par les soins des Gouvernements de chaque pays, dans les formes prévues par le droit interne de chaque pays. »

On voit que ce Traité donne au Comité de Ministres le pouvoir de conférer à certaines lois le caractère de règles juridiques communes et d'en réserver,

[4] *Documents parlementaires,* Chambre des Représentants, session 1963-1964, n° 772/1, p. 18.

[5] *Ibidem,* p. 2.

par conséquent, l'interprétation à la Cour de Justice Benelux. La décision que le Comité de Ministres prend liera donc, en Belgique, les cours et les tribunaux, sans qu'il faille recourir au législateur.

Il faut signaler que ce Traité n'est pas encore en vigueur.

4. Au sein de nombreuses Commissions, des contacts ont lieu actuellement en vue de la préparation de conventions de nature principalement technique. La matière que l'on voudrait régler, en raison même de sa technicité, ne peut entrer dans le cadre d'une convention. Plus exactement, il est possible de fixer certains principes dans la convention et l'on souhaite laisser au Comité de Ministres le soin de déterminer l'exécution de ces principes, sans qu'il soit nécessaire de reprendre l'objet des décisions de ce Comité dans la réglementation nationale.

Il suffirait que la loi d'approbation de la convention stipule que les règlements d'exécution pris par le Comité de Ministres reçoivent force obligatoire du fait de leur établissement. On songe notamment à s'inspirer de la formule employée dans la loi néerlandaise du 25 avril 1963 portant approbation de la convention et de la loi uniforme Benelux en matière de marques de produits, signée à Bruxelles le 19 mars 1962.

L'article 3 de la loi néerlandaise précitée est libellé comme suit :

> « De uitvoerings- en toepassingsreglementen van de eenvormige Beneluxwet op de warenmerken verkrijgen door hun vaststelling bindende kracht op het daarbij bepaalde tijdstip » [6].

## IV. — CONCLUSION

Il semble donc que, pour des raisons pratiques, les techniciens du Benelux souhaitent de plus en plus voir étendre les pouvoirs du Comité de Ministres et faire de cette institution un organe supranational.

Le moyen choisi — la conclusion de conventions techniques — semble être approprié pour atteindre ce but et, du point de vue purement juridique, il faut constater que rien ne s'oppose à cette extension de pouvoirs pour autant que les Parlements des trois partenaires y consentent.

Après cette approbation, les décisions du Comité de Ministres pourraient lier directement les citoyens dans le domaine prévu par lesdites conventions techniques.

La seule anomalie qu'il faille souligner dans le système auquel on semble vouloir arriver, réside dans le fait que le Comité de Ministres aurait des pouvoirs différents selon qu'il applique soit le Traité instituant l'Union économique

[6] *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden,* 1963, Wet 221, blz. 753.

Benelux où il trouve sa source, ses compétences et sa mission, soit une convention ultérieure lui donnant le pouvoir de prendre des décisions s'imposant aux citoyens sans devoir être traduites dans la réglementation nationale.

On doit dès lors se demander si le moment n'est pas venu de se pencher à nouveau sur le problème et s'il ne conviendrait pas — après tant d'années d'expériences heureuses et de réalisations tangibles — de revoir le rôle du Comité de Ministres dans le cadre du Traité d'Union économique ?