

LE NOUVEAU BENELUX

PAR

Frédéric DOPAGNE (*)

RÉSUMÉ

Le Traité Benelux signé en 2008 doit donner un nouveau souffle à l'organisation, que la crise d'identité guettait à mesure des développements de l'intégration européenne. La coopération entre les trois États est désormais orientée vers des domaines précis d'activité. L'occasion a été saisie pour moderniser en outre les institutions conçues en 1958, et les adapter à la structure fédérale de la Belgique. Le Benelux se voit également reconnaître une personnalité juridique internationale qui lui faisait jusqu'alors défaut, ainsi que la compétence de nouer des relations extérieures de natures diverses. Ses privilèges et immunités, comme ceux de ses agents, sont, enfin, considérablement précisés. L'ensemble de la réforme n'est pas sans susciter plusieurs questions d'ordre technique, s'agissant notamment du statut juridique des instruments accompagnant le Traité de 2008, de la « succession » à l'Union Benelux primitive ou de la responsabilité internationale dont les États membres entendent s'exonérer.

ABSTRACT

The Benelux Treaty signed in 2008 is intended to give the Benelux organization a second wind, and to avert the threat of an «identity crisis» that might have resulted from the European integration process. Henceforth the cooperation between the three States is directed towards specific areas. Moreover, the opportunity has been seized upon to modernize the institutions created in 1958, and to adapt them to the federal structure of Belgium. The Benelux has also eventually been granted international legal personality, as well as the power to enter into external relations of various types. Lastly, the privileges and immunities of both the international organization and its agents have been significantly clarified. As a whole, the reform does not go without raising several technical issues, with respect to, among others, the legal status of the instruments accompanying the 2008 Treaty, the «succession» to the initial Benelux Union, or the exclusion of international responsibility asserted by the Member States.

INTRODUCTION

Le 1^{er} janvier 2012 a été marqué par l'entrée en vigueur du «Traité portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux signé le

(*) Chargé de cours à l'Université de Louvain, avocat au barreau de Bruxelles

3 février 1958». Signé par la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas le 17 juin 2008, le Traité est assorti d'un «Protocole relatif aux privilèges et immunités de l'Union Benelux» et d'une «Déclaration», signés par les plénipotentiaires à la même date (1). Il s'accompagne en outre d'une «Déclaration politique», faite, à l'occasion de sa signature, par la présidence néerlandaise du Comité de ministres Benelux au nom des trois gouvernements (2).

Le Traité Benelux de 1958 avait été conclu pour une durée initiale de cinquante ans (3), étant entendu qu'il était censé «reste[r] ensuite en vigueur pour des périodes successives de dix ans, à moins que l'une des Hautes Parties Contractantes ne notifie aux autres Parties Contractantes, un an avant l'expiration de la période en cours, son intention d'y mettre fin» (4). Entré en vigueur le 1^{er} novembre 1960, il a, à compter du 1^{er} novembre 2010, été reconduit, sur cette base, dans l'attente de l'entrée en vigueur du Traité de 2008 (5). Celui-ci est, pour sa part, conclu pour une durée indéterminée (art. 39, § 1^{er}), étant entendu qu'une fois écoulé un délai de dix ans suivant son entrée en vigueur chaque partie contractante pourra le dénoncer moyennant un préavis de trois années (art. 39, §§ 2 et 5). Même si le Traité ne le précise pas explicitement, il ne saurait être exclu que pareille dénonciation doive être considérée comme emportant — au terme du délai de trois années — l'extinction radicale du Traité, dans les relations même des deux autres parties contractantes *inter se*, et cela compte tenu du caractère fortement *intuitu personae* — reflété jusque dans la dénomination Benelux — du lien conventionnel en cause, celui-ci fût-il multilatéral et non bilatéral (6). Tel était, en tout cas, le système sous l'empire du Traité de

(1) Traité, Protocole et Déclaration sont disponibles dans *Doc. parl.*, Sén., sess. extr. 2010, n° 5-37/1, p. 45 (Belgique), in *Doss. parl.*, Ch. Dép., sess. ord. 2008-2009, n° 5970, p. 10 (Luxembourg) et dans *Trb.*, 2008, 135 (Pays-Bas).

(2) Disponible sur www.benelux.int.

(3) Art. 99, § 1^{er}, du Traité de 1958, *R.T.N.U.*, vol. 381, p. 165. Le Traité de 1958 est également reproduit dans J. KARELLE et Fr. DE KEMMETER, *Le Benelux commenté. Textes officiels*, Bruxelles, Bruylant, 1961, pp. 57 et s.

(4) Art. 99, § 2, du Traité de 1958.

(5) Un consensus semble avoir régné autour de l'objectif d'une entrée en vigueur du Traité de 2008 le 1^{er} janvier 2011 (voy. l'exposé du ministre belge des Affaires étrangères devant la Commission des Relations extérieures et de la Défense du Sénat, le 28 septembre 2010). Le décalage intervenu paraît être dû, dans un premier temps, à la tardiveté avec laquelle le Parlement wallon et le Parlement de la Communauté française ont donné leur assentiment au Traité, retardant d'autant le moment de la ratification de la Belgique (celle-ci ne peut, s'agissant d'un traité «mixte», avoir lieu qu'une fois donnés l'ensemble des assentiments des assemblées concernées : art. 12 de l'Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les communautés et les régions relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes, *Mon. b.*, 17 décembre 1996), et, dans un deuxième temps, à la volonté de la Belgique d'arracher — avant de procéder à la ratification du Traité — une révision de la clé de répartition budgétaire jusqu'alors favorable au Luxembourg (voy. *infra*, II.A *in fine*).

(6) Et non, donc, en raison du seul fait que le nombre de parties tombe au-dessous de celui nécessaire pour l'entrée en vigueur du Traité (à savoir les trois parties : art. 40, § 2, du Traité). Voy. d'ailleurs l'art. 55 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

1958 (7), et rien n'indique qu'il y aurait désormais plus de sens à poursuivre à deux une coopération qui manifestement persiste à être conçue essentiellement à trois. Le fait qu'en cas de dénonciation les trois parties contractantes soient tenues de procéder à une « concertation sur l'expédition des affaires courantes » (art. 39, § 4) paraît également confirmer que la situation ne s'analyse pas en un simple retrait d'une partie, produisant les effets *ratione personae* limités prévus à l'article 70, § 2, de la Convention de Vienne sur le droit des traités : tout au contraire, les parties contractantes semblent alors entrer, pour les trois années que durera le préavis, dans une phase de gestion de la mort programmée du Traité. Il est vrai cependant que la Convention de Vienne n'envisage pas le cas de figure parmi les causes de terminaison des traités multilatéraux, à bon droit sans doute car, aussi longtemps que fait défaut une définition un tant soit peu précise de ce qu'est un traité multilatéral conclu *intuitu personae*, il ne faudrait pas que ceux-ci puissent être anéantis par le jeu de la volonté unilatérale. Aussi préférera-t-on peut-être expliquer que, face à une dénonciation du Traité de 2008 par l'une des parties, les autres États contractants ne pourront que constater l'inanité d'une poursuite de la coopération, et consentir à leur tour à l'extinction du Traité ; c'est alors la volonté commune des trois parties qui, conformément à l'article 54, b, de la Convention de Vienne, vaudra au Traité de prendre fin — en bonne et due forme.

La conclusion du Traité de 2008 répond principalement au souci des parties contractantes d'« approfondi[r] » et d'« élargi[r] » leur coopération entamée en 1958 (art. 2, § 1^{er}) (8), dans un cadre institutionnel révisé et plus performant (9) ; à cet effet est « institu[ée] » une « Union Benelux » (art. 1^{er}), voulue comme « une organisation régionale flexible » (10), vouée à « une coopération plus dynamique dans divers domaines d'action politique », débordant donc la sphère purement économique dévolue à l'Union économique Benelux de 1958 (11). Un objectif secondaire du Traité est, sur un plan plus technique, de tenir compte de l'adoption d'une structure fédérale par la Belgique (12), en ce qui concerne tout spécialement la représentation au sein du Comité de ministres et du Conseil Benelux ; on y reviendra (13).

Les spécialistes de la science politique auront sans doute beaucoup à dire sur la décision des trois États de maintenir en vie une structure de coopé-

(7) Voy. l'art. 99, § 2, précité, du Traité de 1958, aux termes duquel la notification de l'intention d'une partie contractante de « mettre fin » au Traité a pour effet de faire échec au maintien « en vigueur » de ce dernier.

(8) Et même antérieurement si l'on remonte à la Convention douanière belgo-luxembourgeoise-néerlandaise signée à Londres le 5 septembre 1944.

(9) Voy. not. exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sén., sess. extr. 2010, n° 5-37/1, p. 7.

(10) *Ibid.*, pp. 4 et 7.

(11) *Ibid.*, p. 8.

(12) Voy. le 10^e considérant du préambule.

(13) Voy. *infra*, II.A.

ration dont d'aucuns seront tentés de juger que les réalisations concrètes sont difficilement perceptibles. Ils apprécieront, en particulier, si le «rôle de précurseur au sein de l'Union européenne», vanté de manière explicite par le Traité de 2008 (art. 2, §1^{er}) (14), correspond à ce jour à une réalité, et pour l'avenir à une perspective plausible. Il est indéniable que la place du Benelux dans l'Europe d'aujourd'hui soulève des questions qui ne se posaient pas dans les mêmes termes il y a cinquante ans. L'organisation, ses accomplissements, son objet social et son mode de fonctionnement n'ont pas manqué, du reste, d'être soumis au cours des dernières années à divers exercices de questionnement critique, à la demande de gouvernements (15). Il ne saurait être question de reprendre ici ces analyses. Dans le cadre de ces lignes, l'on se limitera à quelques modestes commentaires, proprement juridiques, du Traité de 2008 et des instruments qui l'accompagnent. Les remarques qui suivent pourront généralement paraître bien académiques tant il est vrai que plusieurs des problèmes qu'elles abordent trouveront vraisemblablement, en pratique, une issue faisant largement abstraction des difficultés théoriques sous-jacentes — ce qui n'a rien de scandaleux. Il n'y a toutefois pas là, en soi, une raison pour s'abstenir de souligner celles-ci, d'autant moins que certaines d'entre elles font écho à des débats, quelquefois très actuels, dépassant de loin le cas spécifique du Benelux.

Par commodité, les problèmes liés aux textes eux-mêmes (I), le fonctionnement et les compétences du Benelux (II), ainsi que les questions tournant autour du statut juridique de ce dernier (III) seront distingués.

I. — PROBLÈMES LIÉS AUX TEXTES

Le groupe des instruments précités (Traité, Protocole, Déclaration, Déclaration politique) laisse subsister certaines zones d'ombre. Celles-ci ont trait à l'entrée en vigueur du Protocole (A), à la valeur de la Déclaration (B) et, fondamentalement, à l'articulation entre le Traité de 2008 et celui de 1958 (C).

A. — *L'entrée en vigueur du Protocole*

Le Protocole est muet quant aux modalités et à la date de son entrée en vigueur. Ce serait une erreur de penser que, parce qu'il est réputé «annexé»

(14) Voy. à ce sujet *infra*, II.B.

(15) Voy. spéc. le rapport établi par le Adviesraad Internationale Vraagstukken à la demande du gouvernement des Pays-Bas, *The Benelux : the benefits and necessity of enhanced cooperation* (disponible sur www.aiv-advies.nl), ainsi que celui rédigé pour le compte du gouvernement flamand, J. WOUTERS, L. VAN LANGENHOVE, M. VIDAL, Ph. DE LOMBAERDE et W. DE VRIENDT, *De Benelux. Tijd voor een wedergeboorte?*, Anvers, Intersentia, 2007 (une synthèse de ce dernier peut être consultée dans J. WOUTERS et M. VIDAL, «Towards a Rebirth of Benelux?», *R.B.D.I.*, 2007, pp. 533-560).

au Traité (art. 29, §1^{er}, du Traité), il fait partie intégrante de celui-ci et que son entrée en vigueur est, partant, directement gouvernée par l'article 40 du Traité, régissant l'entrée en vigueur des dispositions de ce dernier. Le Protocole a fait l'objet en effet, en Belgique et au Luxembourg, d'une approbation parlementaire distincte de celle donnée au Traité (16). Qu'il n'ait fait, aux Pays-Bas, l'objet d'aucune approbation parlementaire — le Traité seul y a été soumis — n'est dû, par ailleurs, qu'à des motifs de droit néerlandais, et non à un quelconque motif de droit international (17). Traité et Protocole ne se confondent donc point, et la date de l'entrée en vigueur du second reste à déterminer.

L'article 24, §1^{er}, de la Convention de Vienne sur le droit des traités dispose à cet égard qu'un traité entre en vigueur «suivant les modalités et à la date fixées par ses dispositions ou par accord entre les États ayant participé à la négociation», tandis que l'article 24, §2, prévoit qu'«[à] défaut de telles dispositions ou d'un tel accord, un traité entre en vigueur dès que le consentement à être lié par le traité a été établi pour tous les États ayant participé à la négociation». Rien ne paraît interdire que l'accord visé à l'article 24, §1^{er}, soit informel; telle semble même être sa vocation naturelle puisque, par définition, il n'est pas consigné dans les dispositions du traité. Dans ces conditions, il n'est pas déraisonnable de supposer, compte tenu du lien étroit unissant les deux instruments, qu'un accord — informel — a existé entre les États ayant négocié le Protocole pour faire entrer celui-ci en vigueur simultanément au Traité.

B. — *La valeur de la Déclaration*

La nature de la Déclaration s'avère délicate à apprécier (18). D'une part, celle-ci a fait l'objet, en tant que telle, d'une approbation parlementaire en Belgique et au Luxembourg (19), ce qui laisse penser qu'elle constitue un traité (autonome). D'autre part, elle n'a fait l'objet d'aucune approbation parlementaire aux Pays-Bas (20), sans que cela s'explique, cette fois (comp. la situation du Protocole évoquée ci-avant), par des motifs de droit néerlandais : est-ce parce qu'il conviendrait de la tenir plutôt pour un

(16) Voy. resp. *Doc. parl.*, Sén., sess. extr. 2010, n° 5-37/1, p. 44, et *Doss. parl.*, Ch. Dép., sess. ord. 2008-2009, n° 5970, p. 2.

(17) Voy. *Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 2007-2008, 31 585, Nr. 3, p. 10.

(18) En son 2^e alinéa, la Déclaration prévoit certes que «[d]es éléments du programme de travail commun, qui prendra cours à compter de la date d'entrée en vigueur du présent Traité sont annexés à la présente Déclaration» (nous soulignons). Il ne s'agit toutefois que d'une formulation malencontreuse, l'intention étant manifestement de faire référence à l'entrée en vigueur du Traité et non à celle de la («présente») Déclaration. En soi, ce passage n'éclaire donc guère le problème de la valeur de la Déclaration.

(19) Voy. resp. *Doc. parl.*, Sén., sess. extr. 2010, n° 5-37/1, p. 44, et *Doss. parl.*, Ch. Dép., sess. ord. 2008-2009, n° 5970, p. 2.

(20) Le projet de loi d'approbation précise explicitement que la Déclaration «ter informatie wordt bijgevoegd» (*Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 2007-2008, 31 585, Nr. 3, p. 3).

simple accord politique (21)? Ce ne serait pas, bien évidemment, le premier exemple d'un instrument dont la nature suscite des interprétations divergentes parmi les États l'ayant négocié. Les critères traditionnels appelés à régler la question sont ici, comme souvent, difficiles à manier.

La volonté des parties, déterminante en la matière (22), n'est pas en l'occurrence clairement décelable. À la lumière des explications fournies devant leurs parlements respectifs, les gouvernements concernés ont certes une compréhension globalement commune des fonctions que doit assumer la Déclaration : «concrétiser certains articles du Traité» (23), «détaille[r] des aspects organisationnels [du Traité]» (24), «uitleg [geven] aan enkele bepalingen van het (...) Verdrag» (25); en soi cela ne renseigne toutefois pas sur leur intention de souscrire des engagements juridiques ou politiques. Les «termes employés», censés contribuer à la découverte de la nature de l'accord (26), n'autorisent pas ici de conclusion catégorique, tant ils laissent l'impression — sous des allures normatives assurément — de se limiter à une manière d'explicitation d'obligations préexistantes. Seules, finalement, les «circonstances dans lesquelles [l'instrument] a été élaboré» (27) sont peut-être susceptibles de révéler cette nature : le fait qu'une «Déclaration politique» — désignée comme telle et dont, sans le moindre doute, la portée est effectivement, à l'aune de son contenu, purement politique — ait été faite parallèlement à la signature de la Déclaration peut légitimement donner à penser que les deux instruments ne se situent pas sur le même plan, et que la Déclaration, non autrement qualifiée, s'inscrit, par opposition à la Déclaration politique, dans la sphère du droit (28).

C. — *L'articulation entre le Traité de 2008 et celui de 1958*

La plus grande confusion règne, de prime abord, quant au statut exact du Traité de 2008 par rapport à celui de 1958. Aussi surprenant que cela

(21) Il est peu vraisemblable qu'elle fasse partie intégrante du Traité. Celui-ci ignore totalement la Déclaration. Cela est, de surcroît, contredit par l'approbation parlementaire distincte donnée à la Déclaration en Belgique et au Luxembourg.

(22) Voy. not. M. VIRALLY, «La distinction entre textes internationaux ayant une portée juridique entre leurs auteurs et ceux qui en sont dépourvus», *Ann. IDI*, vol. 60-I, 1983, p. 237; Ph. GAUTIER, *Essai sur la définition des traités entre États*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 322; J. KLABBERS, *The Concept of Treaty in International Law*, La Haye-Londres-Boston, Kluwer Law International, 1996, pp. 65 et s.; J. VERHOEVEN, *Droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2000, p. 372. Comp. C.I.J., *Délimitation maritime et questions territoriales entre Qatar et Bahreïn*, compétence et recevabilité, 1^{er} juillet 1994, *Rec.*, 1994, pp. 121-122, §§26-27.

(23) Voy. *Doc. parl.*, Sén., sess. extr. 2010, n° 5-37/1, p. 24.

(24) *Doss. parl.*, Ch. Dép., sess. ord. 2008-2009, n° 5970, p. 4.

(25) *Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 2007-2008, 31 585, Nr. 3, p. 3.

(26) C.I.J., *Plateau continental de la mer Égée*, 19 décembre 1978, *Rec.*, 1978, p. 40, §96.

(27) *Ibid.*

(28) S'il se vérifie que la Déclaration est un traité, il convient de considérer, à défaut d'une clause expresse à cet égard, qu'elle est entrée en vigueur simultanément au Traité, pour les raisons exposées s'agissant du Protocole (voy. *sub A*).

puisse paraître d'un point de vue juridique, le texte du premier envoi des signaux contradictoires quant à la question — pourtant élémentaire — de savoir s'il a pour objet de modifier ou de remplacer le second.

En faveur de la première option milite l'intitulé du Traité, qui déclare en toutes lettres porter «révision» (*herziening*) du Traité de 1958. Le dernier alinéa du préambule fait de même. L'article 35 prévoit, du reste, la modification de l'intitulé du Traité de 1958, rebaptisé «Traité instituant l'Union Benelux». On notera encore que le projet grand-ducal de loi d'approbation décrit explicitement le Traité comme répondant à la volonté des parties contractantes d'«amender» le Traité de 1958 (29).

En revanche, la formulation des dispositions du Traité, l'article 35 mis à part, incite à considérer que le Traité de 1958, loin de survivre comme tel moyennant un certain nombre d'adaptations, a bel et bien disparu au profit de celui de 2008. Ces dispositions ne prétendent pas en effet, en termes légistiques, modifier un instrument préexistant (30); tout au contraire, elles se présentent comme créant, *ex nihilo*, des obligations et des institutions. L'article 39, relatif à la durée du Traité et aux modalités de sa dénonciation, tend également à convaincre que l'on n'est pas face à un simple traité modificatif. Si tel avait été le cas, l'article 39 n'aurait guère eu de sens. Un traité modificatif n'a pas réellement à «durer», il épuise son effet propre en un instant, lors de son entrée en vigueur; il n'a pas vocation à être dénoncé, seul le traité qu'il a eu pour effet de modifier pourra l'être le cas échéant (31).

Il est donc permis de penser que le Traité de 1958 a pris fin du fait de l'entrée en vigueur du Traité de 2008 (32). L'absence d'une clause abrogatoire expresse dans le Traité de 2008 ne s'oppose pas à l'analyse. La règle exprimée à l'article 59, §1^{er}, *a*, de la Convention de Vienne sur le droit des traités (33) procure en effet à cette extinction implicite un fondement suffisant: on peut en l'espèce affirmer sans risque que le traité postérieur, conclu par «toutes les parties» au traité initial, porte «sur la même matière»

(29) *Doss. parl.*, Ch. Dép., sess. ord. 2008-2009, n° 5970, p. 2.

(30) Comp. par ex., dans la pratique de l'un des États ici en cause, la rédaction de l'Accord du 4 décembre 1996 entre le Royaume de Belgique et l'Organisation internationale pour les Migrations relatif aux privilèges et immunité de cette organisation en Belgique, modifiant l'Accord entre le Royaume de Belgique et le Comité intergouvernemental pour les migrations européennes signé à Genève le 2 juillet 1973, *Mon. b.*, 19 juin 2002.

(31) Ainsi, l'Accord modificatif précité entre la Belgique et l'O.I.M. ne contient pas de disposition relative à sa durée ou à sa dénonciation.

(32) Il importe peu que le Traité de 1958 n'ait pas pris fin pour la cause visée à son article 99, §2. Celui-ci n'était pas exclusif d'autres causes de terminaison admises par le droit des traités.

(33) L'on comprendrait mal que cette règle ne soit pas applicable au Traité de 1958, nonobstant l'inapplicabilité formelle de la Convention de Vienne (voy. son art. 4). Elle ne fait que tirer une conséquence particulière du principe général selon lequel la volonté commune des parties est déterminante. Voy. du reste les nombreuses références citées par Fr. DUBUISSON à l'appui de l'affirmation du caractère coutumier de l'article 59, dans «Article 59», in O. CORTEN et P. KLEIN, *Les Conventions de Vienne sur le droit des traités. Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 2095-2102.

que celle du traité initial, et qu'il ressort du traité postérieur que «selon l'intention des parties la matière doit être régie par ce traité». La «clause-passerelle» de l'article 4 du Traité de 2008, aux termes de laquelle «[l]es droits et obligations découlant des Parties 1 et 3 du Traité de 1958 [(34)] s'appliquent sans restriction, sauf s'il en est disposé autrement dans le présent Traité» (35), apporte à cet égard une forme de tempérament, nullement problématique, à la terminaison du Traité de 1958, dont certaines dispositions sont indirectement maintenues en vigueur par le renvoi qui y est opéré dans le Traité de 2008 — et leur incorporation corrélatrice dans ce Traité (36).

Dans ce contexte, les indices précités d'un effet simplement révisionniste du Traité de 2008 laissent, d'évidence, perplexes. Ils traduisent les hésitations entre modification et remplacement du Traité de 1958, qui semblent avoir traversé la négociation du Traité de 2008 (37). Leur survivance dans le texte définitif sera mise sur le compte d'un malencontreux oubli, probablement sans conséquences dans la pratique mais, faut-il le dire, difficilement compréhensible sur le plan juridique.

Le fait que le Traité de 2008 s'avère se substituer au Traité de 1958, plutôt que l'amender, a une incidence institutionnelle qui mérite d'être relevée. L'organisation internationale créée par le Traité de 1958 — l'Union économique Benelux — disparaît, logiquement, avec ce dernier (38); c'est, sans surprise, une nouvelle organisation — l'Union Benelux — que le Traité de 2008 «institu[e]» (art. 1^{er}). Entre l'une et l'autre, il n'y a pas eu, à dire vrai, de «succession». Une succession suppose un sujet prédécesseur, à défaut duquel le successeur ne saurait recueillir ni droits ni obligations. Or le Benelux conçu par le Traité de 1958 n'était pas doté de la personnalité juridique internationale (voy. *infra*, III.A). Il est propre à la «succession entre organisations internationales», dira-t-on, de mettre plutôt l'accent sur le

(34) Les Parties 1 et 3 du Traité de 1958 concernent, respectivement, les règles relatives à la liberté de circulation des personnes, des marchandises, des capitaux et des services, et des dispositions particulières à certains aspects de l'Union économique.

(35) Si le Traité de 1958 n'avait pas pris fin en vertu de la règle exprimée à l'article 59, §1^{er}, a, de la Convention de Vienne, il n'aurait pas été besoin de prévoir un tel principe car celui-ci découle de l'article 30, §3, de la même Convention.

(36) Le renvoi inter-conventionnel est ici original car il porte sur des normes qui, à défaut de faire précisément l'objet de ce renvoi et d'être donc incorporées à l'instrument formulant celui-ci, ne seraient plus en vigueur. Voy., sur l'hypothèse voisine — mais distincte — de l'extinction ou de la modification, *subséquent au renvoi*, de la norme objet de celui-ci, M. FORTEAU, «Les renvois inter-conventionnels», *A.F.D.I.*, 2003, pp. 97-98.

(37) Voy. *Doc. parl.*, Sén., sess. extr. 2010, n° 5-37/1, p. 5.

(38) La terminaison du traité constitutif — dans le respect du droit des traités — est une cause évidente de dissolution de l'organisation internationale : voy. J. VERHOEVEN, *op. cit.*, pp. 257-258; voy. aussi H.G. SCHERMERS et N.M. BLOKKER, *International Institutional Law*, 4^e éd., Boston-Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, pp. 1039-1040. Il n'est point besoin, dans cette perspective, du consentement de l'organisation elle-même : voy. sur ce problème J. KLABBERS, *An Introduction to International Institutional Law*, 2^e éd., Cambridge, Cambridge University Press, 2009, pp. 296-297.

transfert de *fonctions*, avant de s'intéresser à la transmission des droits et obligations qui, le cas échéant, accompagnent les fonctions (39). Le fait est cependant qu'il n'y a pas eu en l'occurrence de «transfert» véritable de fonctions. Les États fondateurs de la seconde organisation ont, simplement, décidé souverainement de confier à celle-ci (voy. l'art. 2, §2, du Traité de 2008), outre la réalisation de fonctions nouvelles, la poursuite de certaines fonctions dont il se fait que la première était précédemment chargée (40). Certains y verront une «succession». Si toutefois le vocable n'a pour sens que d'opérer pareil constat, il n'est pas sûr qu'il se révèle d'une utilité autre que purement descriptive.

II. — FONCTIONNEMENT ET COMPÉTENCES

Fût-ce sous le signe de la continuité, une certaine modernisation est apportée à l'appareil institutionnel du Benelux, qui par ailleurs intègre désormais la dimension fédérale de l'un des États membres (A). Le champ d'activité et les objectifs fondamentaux de l'organisation subissent, eux aussi, une mise à jour devenue bien nécessaire, compte tenu en particulier de l'évolution de la construction européenne (B).

A. — *Institutions et budget*

Le Benelux conserve sa nature originelle, celle d'une organisation passablement classique de type intergouvernemental, dénuée comme telle — mais sans préjudice de l'exercice d'un rôle spécifique en rapport avec l'Union européenne (41) — de toute fonction d'intégration (42). L'on comprend, dans ce contexte, que l'essence de la structure institutionnelle du Traité de 1958 soit préservée, au-delà d'une certaine rationalisation. Des modifications interviennent néanmoins. On signalera, dans les lignes qui suivent, les plus significatives d'entre elles, sans s'arrêter sur les aménagements mineurs ou formels (43).

Le Comité de ministres demeure l'institution centrale, chargée de «veille[r] à l'application du (...) Traité», d'«assurer[r] la réalisation des objectifs fixés par celui-ci» et, conformément au souhait d'instaurer un «pilotage» politique plus important des activités de l'organisation, de «détermine[r] les orienta-

(39) Voy. la définition donnée par P.R. MYERS, *Succession Between International Organizations*, Londres-New York, Kegan Paul International, 1993, pp. 11-12.

(40) Sur les compétences du nouveau Benelux, voy. *infra*, II.B.

(41) Voy. à cet égard *infra*, II.B.

(42) Voy. à ce sujet les explications fournies dans le commentaire officiel du Traité de 1958, in J. KARELLE et Fr. DE KEMMETER, *op. cit.*, pp. 84-87.

(43) Voy. par ex. la suppression du Collège arbitral et du Conseil consultatif économique et social, mentionnés parmi les institutions à l'article 15 du Traité de 1958 mais qui n'ont jamais réellement fonctionné.

tions et les priorités de la coopération dans l'Union Benelux» (art. 6, §1^{er}, du Traité de 2008). Présidé à tour de rôle par les États membres pour une durée d'un an, et non plus de six mois, il se réunit au moins une fois par présidence (art. 9), ce qui paraît plus réaliste que la réunion trimestrielle envisagée par l'ancien Traité. Ses décisions se prennent, comme précédemment, à l'unanimité, sans que l'abstention d'un État membre puisse y faire obstacle (art. 8).

La composition du Comité est substantiellement revue, principalement afin de tenir compte de la structure fédérale adoptée par la Belgique. Formulé de manière similaire à l'article 16, §2, TUE relatif à la composition du Conseil de l'Union européenne, l'article 7 du Traité de 2008 prévoit que le Comité de ministres compte au moins «un représentant au niveau ministériel» de chaque État membre. Outre que le Comité peut ainsi se réunir, selon l'ordre du jour, au niveau des ministres responsables d'une matière particulière et non nécessairement au niveau des ministres des Affaires étrangères, la participation de représentants issus des gouvernements des collectivités fédérées de l'État belge, en fonction de l'ordre du jour des réunions et de la répartition des compétences propre à l'ordre constitutionnel belge, est, de la sorte, autorisée. Les modalités d'une telle participation ont fait l'objet d'un accord de coopération au sens de l'article 92*bis*, §1^{er}, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, entre l'État fédéral, les communautés et les régions (44) — alors même que l'accord-cadre de coopération du 30 juin 1994 entre l'État fédéral, les communautés et les régions portant sur la représentation du Royaume de Belgique auprès des organisations internationales poursuivant des activités relevant de compétences mixtes (45) est expressément réputé s'appliquer au Benelux (voy. son art. 1^{er}, §1^{er}, et annexe) (46). Selon l'accord, «[c]haque ministre compétent pour les matières traitées peut faire partie de la délégation belge» (art. 7, §1^{er}), laquelle est présidée par une personne désignée par consensus, «en fonction de l'autorité impliquée à titre principal» (art. 7, §2), lors de la réunion de concertation préalable à toute réunion du Comité de ministres (47). L'expérience seule dira si les gouver-

(44) Accord de coopération du 5 juin 2009 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions portant sur la représentation du Royaume de Belgique au sein des institutions de l'Union Benelux, et l'adoption de positions et la coordination interne y relatifs. L'accord est annexé à l'exposé des motifs du projet de loi d'assentiment au Traité de 2008 (*Doc. parl.*, Sén., sess. extr. 2010, n° 5-37/1, p. 38).

(45) *Mon. b.*, 19 novembre 1994.

(46) Il est vrai que l'article 1^{er}, §3, de l'accord-cadre permet la conclusion d'accords spécifiques de coopération lorsque la «spécificité» de certaines organisations internationales «requiert une mise en œuvre plus détaillée [de ses] dispositions générales». La «spécificité» du Benelux n'est toutefois pas véritablement explicitée en l'occurrence.

(47) Associant chaque autorité compétente pour les matières traitées, cette réunion de concertation préalable est aussi l'occasion d'arrêter la position de la Belgique (voy. l'art. 5 de l'accord). En cas de désaccord persistant à cet égard, le Groupe de travail Benelux institué au sein de la Conférence interministérielle de la politique étrangère pourra être saisi, et, ultimement, la Belgique pourra être amenée à émettre un vote négatif sur le point litigieux au Comité de ministres (voy. l'art. 6 de l'accord).

nements des communautés et régions belges feront effectivement usage de la faculté qui leur est désormais ouverte. Il n'est pas impossible que les réunions du Comité de ministres continuent, plus classiquement, à se tenir entre ministres des Affaires étrangères : sans doute l'essentiel, pour les entités fédérées, était-il de s'assurer qu'elles seraient associées en temps utile à la définition de la position de la Belgique, indépendamment de la question de la représentation elle-même.

Le Conseil Benelux, auparavant dénommé Conseil de l'Union économique, ne voit pas ses compétences sensiblement modifiées : il travaille à la fois en amont (préparation des réunions, directives aux groupes de travail de l'administration et aux commissions d'experts indépendants, propositions jugées utiles au fonctionnement du Benelux) et en aval (exécution des délibérations) du Comité de ministres (art. 12 du Traité de 2008). Sa composition fait à présent écho à celle du Comité de ministres, mais au niveau des hauts fonctionnaires (art. 13, §1^{er}, du Traité et section 3 de la Déclaration). Des représentants des administrations régionales et communautaires belges y ont, logiquement, accès, selon le même principe qu'au niveau du Comité de ministres (art. 8 de l'accord de coopération précité).

Le Traité de 2008, comme celui de 1958, renvoie (art. 15), s'agissant du Conseil interparlementaire consultatif de Benelux — le «Parlement Benelux» —, à la Convention de Bruxelles du 5 novembre 1955 ayant institué ledit Conseil (48). Celui-ci, bien qu'il ait rang d'institution du Benelux, est, à dire vrai, voué à conserver un fondement conventionnel distinct aussi longtemps qu'il sera investi de compétences dépassant le cadre de la coopération Benelux — au sens du Traité de 2008 —, notamment le rapprochement culturel entre les trois États ou leur coopération dans le domaine de la politique extérieure (49) (art. 3, al. 3-4, de la Convention de Bruxelles). Sous peine de faire perdre tout sens à la qualification d'institution du Benelux, un lien organique doit néanmoins exister avec ce dernier. L'article 16 du Traité de 2008 dispose sur ce point que «[p]our les questions qui intéressent directement le fonctionnement de l'Union Benelux», le Conseil interparlementaire consultatif «entretient des relations avec le Comité de ministres» — lequel n'est plus alors réputé agir «au nom des trois Gouvernements» comme sous l'empire du Traité de 1958 (art. 24). Ces «relations» avec le Comité de ministres devraient s'orienter vers une forme de contrôle politique si, au terme de négociations actuellement en cours (50), la Convention de Bruxelles devait être révisée dans le sens souhaité par le Conseil interparlementaire consulta-

(48) Reproduite dans J. KARELLE et Fr. DE KEMMETER, *op. cit.*, pp. 237 et s.

(49) Sur le fait que pareille coopération reste en dehors du domaine du Traité de 2008 bien qu'elle fasse l'objet de la Déclaration politique, voy. *infra*, II.B.

(50) Voy. *Doc. parl.*, Sén., sess. extr. 2010, n° 5-37/1, pp. 14-15.

tif (51). Il y aurait là, à n'en pas douter, une évolution remarquable de l'équilibre institutionnel au sein de l'organisation. D'autant plus remarquable que le contrôle émanerait en l'occurrence d'une assemblée dont la pratique admet dès ores — la Convention de Bruxelles révisée pourrait le consacrer en toutes lettres (52) — qu'elle comprenne des parlementaires des collectivités fédérées de l'État belge.

Créée par le Traité du 31 mars 1965 (53), la Cour de Justice Benelux n'était forcément pas évoquée dans le Traité de 1958. Celui de 2008 l'élève au rang d'institution du Benelux (art. 5). Pour le surplus, il opère un simple renvoi au Traité de 1965 (art. 17). On notera que des négociations sont, à ce jour, engagées en vue de modifier ce dernier Traité; le Conseil interparlementaire consultatif de Benelux s'est prononcé à ce sujet en faveur d'un élargissement considérable des attributions de la Cour (54).

À la tête du Secrétariat général Benelux, l'on trouve toujours un Secrétaire général et deux Secrétaires généraux adjoints, nommés par le Comité de ministres pour un mandat d'une durée — désormais précisée — de cinq ans, renouvelable une fois (art. 19, §§ 1^{er}, 3-4). Les trois nationalités doivent toujours être représentées au sein du «Collège» ainsi formé (art. 19, § 1^{er}), mais la nouveauté est que le Secrétaire général ne doit plus nécessairement être un ressortissant des Pays-Bas (55); il est vrai qu'une exigence de ce type n'est guère répandue parmi les organisations internationales (56). Le Secrétariat général est chargé des tâches classiques d'administration qui lui sont dévolues depuis l'origine (voy. art. 21). En outre, il assure à présent la publication au *Bulletin Benelux* des décisions, du programme de travail commun, du plan annuel, du rapport annuel et des recommandations visés à l'article 6 du Traité de 2008 (art. 23) (57). Il faut rappeler à cet égard qu'un régime de publicité avait été jugé superflu au moment du Traité de 1958 : les actes adoptés par les institutions du Benelux n'étaient pas censés

(51) Voy. un résumé de l'avis rendu par le Conseil interparlementaire consultatif le 12 juin 2009 concernant la révision de la Convention, dans *Rapport annuel 2009*, doc. 811/1, pp. 5 et s., disponible sur www.benelux-parlement.eu. Le Conseil y demande notamment que soient inscrits dans la Convention le principe d'une déclaration de politique du Président du Comité de ministres devant le Conseil, l'obligation pour le Comité de ministres de consulter le Conseil et de lui faire rapport sur le programme de travail commun pluriannuel du Benelux, etc.

(52) Il s'agit d'une autre demande du Conseil interparlementaire consultatif (voy. *ibid.*, p. 5).

(53) Disponible sur www.courbeneluxhof.be.

(54) Voy. sa Recommandation du 18 juin 2005, doc. 733/2, disponible sur www.courbeneluxhof.be. Y est notamment visée une compétence d'appel et de cassation des décisions de l'Organisation Benelux de la Propriété Intellectuelle.

(55) Les Pays-Bas ont renoncé à ce privilège en échange de la négociation d'un accord de siège entre le Benelux et la Belgique (voy. à cet égard *infra*, III.C), dans lequel seraient prévues les mesures fiscales suffisantes pour rendre le travail au Secrétariat général plus attrayant pour les Néerlandais et les Luxembourgeois (voy. *Doc. parl.*, Sén., sess. extr. 2010, n° 5-37/1, p. 16).

(56) Voy. par ex. l'art. 43, al. 2, du Règlement général d'Interpol : «[Le Secrétaire général] devra, de préférence, appartenir au pays siège de l'Organisation».

(57) Les conventions établies par le Comité de ministres ne sont pas reprises dans l'énumération. Une publicité leur est, à vrai dire, assurée en tout état de cause au niveau national, au stade de leur ratification par les États membres (voy. art. 6, §2, f).

revêtir un effet direct (58). Les nouvelles dispositions du Traité de 2008 en matière de publication signifient-elles que les choses ont changé de ce point de vue ? Il ne semble pas. Ce n'est pas tant que les « décisions » qu'arrête le Comité de ministres sont toujours réputées « engage[r] les Hautes Parties Contractantes » (art. 6, §2, *a*). En soi, une telle formule n'a en effet jamais exclu, et n'exclut toujours pas, un effet direct. C'est surtout que, pour que celui-ci existe, il faut que les auteurs de la règle — le Comité de ministres en l'occurrence — l'aient voulu (59); et, plus encore peut-être, qu'un juge particulièrement sensible à un processus d'« intégration » décide de le consacrer. Or rien ne paraît indiquer qu'avec l'entrée en vigueur du Traité de 2008, le Comité de ministres va se montrer, subitement, soucieux d'accorder directement des droits — ou d'imposer des obligations — aux particuliers, qui n'appelleraient point de mesures nationales d'exécution; et du juge précité, faut-il le dire, l'on ne trouve nulle trace dans le cadre de l'Union Benelux. En fin de compte, la publication désormais explicitement prévue est surtout là pour consacrer et systématiser, dans le texte du Traité, une pratique suivie de longue date (60).

Un mot, enfin, sur le budget. Le *statu quo* est privilégié dans un premier temps : la Convention du 14 janvier 1964 continue de régler la matière (voy. la section 6, §2, de la Déclaration). La clé de répartition actuelle (48,5 pour cent pour la Belgique et les Pays-Bas, 3 pour cent pour le Luxembourg) devrait cependant être révisée à un certain moment (61). Pour le reste, le Secrétaire général demeure responsable de l'élaboration du projet de budget annuel des institutions — hormis le Conseil interparlementaire consultatif et la Cour de Justice, financés séparément —, qu'il soumet, avec l'avis du Conseil, au Comité de ministres (art. 22, §§1^{er} et 3, du Traité de 2008).

B. — *Droit matériel et rapport avec l'Union européenne*

Conçue comme un instrument de « défen[se de] leurs intérêts communs » et de « promo[tion du] bien-être de leurs populations » (art. 1^{er} du Traité de 2008), l'Union Benelux est investie de deux grandes fonctions : « poursuivre son rôle de précurseur au sein de l'Union européenne », et « renforcer et améliorer la coopération transfrontalière à tous les niveaux » (art. 2, §1^{er}). Trois domaines principaux de compétence sont, dans ce cadre, identifiés : le « maintien et [le] développement d'une union économique », le

(58) Voy. J. KARELLE et Fr. DE KEMMETER, *op. cit.*, p. 85.

(59) Voy. C.P.J.I., *Compétence des tribunaux de Dantzig*, 3 mars 1928, Série B, n° 15, pp. 17-18.

(60) Dès sa première réunion en 1960, le Comité de ministres avait décidé de publier ses décisions, s'il l'estimait opportun il est vrai (voy. J. KARELLE et Fr. DE KEMMETER, *op. cit.*, p. 92, note 1). Voy. J. WOUTERS et M. VIDAL, *op. cit.*, p. 543.

(61) Voy. *Doc. parl.*, Sén., sess. extr. 2010, n° 5-37/1, pp. 26-27.

«développement durable conciliant croissance économique équilibrée, protection sociale et protection de l'environnement», et la «coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures» (art. 2, §2). Sur le plan procédural, les objectifs précités sont mis en œuvre à travers un «programme de travail commun pluriannuel définissant les priorités de la coopération» (art. 3, §1^{er}), arrêté tous les quatre ans par le Comité de ministres sur la base d'une proposition coordonnée du Secrétariat général (62), et lui-même décliné en «plans annuels» établis par le Comité de ministres (art. 6, §2, *b* et *d*, du Traité et section 1^e, al. 1^{er}, de la Déclaration).

Il y a, dans cette définition des objectifs fondamentaux et du champ d'activité du Benelux, un *aggiornamento* considérable par rapport au Traité de 1958 et à l'Union économique alors seule envisagée (art. 1^{er} du Traité 1958), même si la coopération Benelux avait déjà été informellement réorientée et canalisée vers certains domaines spécifiques, en 1995, à la suite des recommandations d'un «Comité de sages» (63). Il est vrai qu'assez vite, les objectifs initiaux de l'Union économique Benelux ont été atteints dans le cadre plus large de la Communauté (économique) européenne, ce qui ne laissait au Benelux d'autre choix que de se renouveler et de se donner de nouvelles ambitions — sauf à se contenter d'être très largement une «coquille vide». L'article 350 TFUE (ex-art. 306 CE) prévoit en effet que «[l]es dispositions des traités ne font pas obstacle à l'existence et à l'accomplissement des unions régionales entre la Belgique et le Luxembourg, ainsi qu'entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, dans la mesure où les objectifs de ces unions régionales ne sont pas atteints en application des traités». Cette disposition est bien connue (64). Elle permet aux institutions du Benelux d'adopter, le cas échéant, des règles contraires au droit de l'Union européenne (65), pour autant que l'objectif poursuivi par celles-là ne soit pas atteint en application de celui-ci — soit parce que l'objectif en question n'est pas de ceux que se fixe l'Union européenne soit parce que, tout en figurant parmi ceux de l'Union européenne, il n'a pas encore été accompli dans ce contexte. Le Benelux peut s'appuyer sur cette clause

(62) Un tel «programme de travail commun» a déjà été adopté, censé porter sur la période 2009-2012. Disponible sur www.benelux.int.

(63) Voy. *Doc. parl.*, Sén., sess. extr. 2010, n° 5-37/1, p. 3. Les thèmes suivants étaient visés : coopération politique et concertation sur des problèmes européens ; coopération transfrontalière ; achèvement du marché interne et poursuite de la coopération économique dans des domaines appropriés ; libre circulation des personnes et concertation dans les domaines de la justice, de la police et de l'immigration ; culture, recherche, enseignement et formation. On relèvera que le premier et le dernier de ces thèmes n'ont pas été repris tels quels dans le Traité de 2008.

(64) Voy. gén. L. WEITZEL, «Article 306 CE», in I. PINGEL (dir.), *De Rome à Lisbonne. Commentaire article par article des traités UE et CE*, 2^e éd., Bâle, Helbing & Lichtenhahn, Paris, Dalloz, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 1888-1892 ; G. RASQUIN, «Considérations sur l'article 233 du traité CEE (la 'clause Benelux')», *Rev. Benelux*, 1982/3, pp. 57-65.

(65) Voy. C.J.C.E., aff. C-473/93, *Commission c. Luxembourg*, 2 juillet 1996, *Rec.*, 1996, p. I-3248, point 42.

d'habilitation afin de jouer son rôle de «précurseur» au sein de l'Union européenne (66) — et cela en dehors de toute coopération renforcée au sens des articles 20 TUE et 326 à 334 TFUE. L'originalité est ici que le but même de l'organisation internationale est, ultimement, de voir son objet devenir en quelque sorte obsolète, compte tenu des développements de la construction européenne. Ce qui contraint l'organisation, si celle-ci entend continuer à exister ou, en tout cas, à présenter une plus-value, à se fixer périodiquement — mais jusqu'où? — un nouvel objet. Le schéma est, en tout cas, intéressant car c'est une organisation de coopération, ne mettant pas elle-même en œuvre des techniques supranationales, qui se trouve ainsi au service de l'objectif d'intégration propre à l'Union européenne.

L'articulation entre le Benelux et l'Union européenne se révèle plus complexe encore à la lecture de la Déclaration politique faite à l'occasion de la signature du Traité de 2008. Les trois gouvernements y font part de leur volonté de mettre en place «une coopération plus étroite en tant que Benelux au sein de l'Union européenne, notamment sur le plan des institutions et celui de la politique extérieure et de sécurité commune»; ils décident ainsi que leurs ministres des Affaires étrangères se réuniront «au début de chaque présidence de l'Union européenne en sus des rendez-vous traditionnels précédant les Conseils Affaires générales et Relations extérieures et les Conseils européens». Cette coopération politique a délibérément été laissée en dehors du Traité de 2008 (67); elle ne fait pas partie des compétences du Benelux en tant qu'organisation internationale, celle-ci étant en l'occurrence utilisée — ce qui n'a rien d'extraordinaire en soi — comme un simple forum pour des échanges sur des sujets relativement étrangers à son objet. À cet égard, le paradoxe est sans doute qu'une telle forme de concertation politique régulière autour des enjeux et des questions liés à l'Union européenne, outre qu'elle représente la face de loin la plus visible du Benelux pour l'opinion publique, constitue probablement la raison principale ayant poussé les trois États à ne pas abandonner la structure du Benelux et à conclure le Traité de 2008 (68).

III. — STATUT JURIDIQUE

Le statut juridique *lato sensu* du Benelux en tant qu'organisation internationale est assez profondément remanié à la faveur du Traité de 2008 et

(66) Voy. gén. J. WOUTERS et M. VIDAL, *op. cit.*, pp. 535 et s., 553 et s.

(67) Voy. not. *Doc. parl.*, Sén., sess. extr. 2010, n° 5-37/1, pp. 5-6.

(68) Le ministre belge des Affaires étrangères a siégé, en alternance avec son homologue des Pays-Bas, et au nom des trois États membres du Benelux, au sein du «groupe de contact international» sur la Libye (voy. le communiqué du S.P.F. Affaires étrangères du 7 juin 2011). Voy. également le «Benelux Joint Statement on Libya» du 22 août 2011 (communiqué du S.P.F. Affaires étrangères du même jour).

du Protocole. Le Benelux se voit reconnaître la personnalité juridique internationale (A). Un développement important de ses relations extérieures est envisagé (B). Ses privilèges et immunités, ainsi que ceux de ses agents, sont considérablement précisés (C). Ses États membres s'exonèrent, dans une certaine mesure, de leur responsabilité internationale (D).

A. — *Personnalité et capacités*

Selon l'article 95, §2, du Traité de 1958, le Benelux jouissait, sur le territoire des États parties, de la «capacité juridique nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts». Il était clairement entendu que le Benelux n'était pas doté en revanche de la personnalité du droit des gens (69). Dans l'ordre juridique international, il intervenait simplement en qualité d'organe commun aux États membres (70) — ce qui n'a en soi rien d'extraordinaire (71). Ainsi, les accords internationaux conclus avec des tiers étaient expressément réputés engager les États membres, et eux seuls, «agissant de concert» dans le cadre de l'organisation (72).

Dans le nouveau régime, le Benelux possède toujours la capacité précitée dans les droits internes des États membres (art. 6, §1^{er} du Protocole, reprenant mot pour mot les dispositions de l'article 95, §2, du Traité de 1958). Cette capacité s'attache par contre désormais à une «personnalité juridique internationale», dont le Benelux bénéficie «aux fins de l'octroi de privilèges et immunités» (art. 28 du Traité de 2008). L'évolution est remarquable. Elle confirme, en creux, que l'élément déterminant, s'agissant de l'attribution par l'ordre juridique international de la personnalité internationale à une organisation internationale, est l'intention des membres (73) — en l'occurrence explicitement déniée en 1958 puis exprimée en toutes lettres en 2008. Il n'y a pas à s'étonner des fluctuations d'une telle intention : celle-ci est fonction de l'utilité qu'aux yeux des membres la personnification de l'organisation est susceptible de revêtir en vue de l'accomplissement de l'objet et du but de cette dernière, et cette utilité peut elle-même être

(69) Voy. les précisions explicites du commentaire officiel des trois gouvernements sous l'article 95, in J. KARELLE et Fr. DE KEMMETER, *op. cit.*, p. 158. Voy. encore Cour de Justice Benelux, aff. B 82/4, *M.H. Dereymaker c. Union Economique Benelux*, 20 mai 1983, disponible sur www.courbeneluxhof.be.

(70) Le commentaire officiel de l'article 95 s'exprime on ne peut plus clairement : le Benelux «n'est donc pas capable d'agir, comme personne de droit international, dans les relations extérieures, étant entendu que les intérêts extérieurs de l'Union seront sauvegardés conjointement par les Gouvernements des États membres de l'Union» (*ibid.*). Voy. également l'aide-mémoire adressé au Conseil interparlementaire Benelux, *Annales Conseil Benelux*, C.R. des séances, 22 novembre 1957, Sess. 1967, n° 2, cité par W.G. GANSHOF VAN DER MEERSCH, «La juridiction internationale dans l'Union économique Benelux», *A.F.D.I.*, 1969, p. 247.

(71) Voy. not. J. VERHOEVEN, *Droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2000, pp. 212-213.

(72) Voy. par ex. les accords des 12 décembre 2003 et 9 juin 2005, avec la Suisse et l'Albanie respectivement (texte reproduit au *Mon. b.*, 19 avril 2006 et 16 avril 2007 respectivement).

(73) Voy. C.I.J., *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif du 11 avril 1949, *Rec.*, 1949, p. 179.

appréciée diversement au fil du temps — ne fût-ce que parce l'objet le but de l'organisation, loin d'être figés, peuvent être amenés à subir des ajustements plus ou moins importants.

En l'espèce, l'on conçoit que les États membres aient pu, à l'origine, estimer qu'un sujet autonome n'était pas indispensable pour remplir les fonctions propres au Benelux, puis considérer, cinquante ans plus tard, qu'un simple organe commun n'était plus suffisant, compte tenu des adaptations apportées aux dites fonctions. Que dorénavant l'organisation, en tant que telle, devait pouvoir mettre en œuvre, dans l'ordre juridique international, des capacités (conclure des traités, établir des relations de type diplomatique avec d'autres sujets, participer aux mécanismes généraux de la responsabilité internationale) que seule une personnalité propre pouvait lui apporter. Qu'il convenait donc d'octroyer celle-ci au Benelux.

Le Traité de 2008 brouille les cartes, cependant, quant à l'objectif réellement poursuivi à travers l'octroi soudain de la personnalité du droit des gens. Tout d'abord, il paraît renoncer à tirer toutes les conséquences du nouveau statut du Benelux en n'envisageant, explicitement tout du moins, la conclusion de traités avec des tiers que par les États membres (art. 26), non par l'organisation elle-même (74) (voy. à cet égard *infra*, B); ce n'est pas le moindre des paradoxes, s'agissant d'une capacité découlant immédiatement de la personnalité internationale (75) et dont l'on aurait donc pu penser qu'elle serait à présent mise en œuvre de façon privilégiée par le sujet nouvellement créé. Ensuite, on l'a dit, le Traité prend le soin de préciser que le Benelux bénéficie de la personnalité internationale «aux fins de l'octroi de privilèges et immunités»; censée, semble-t-il (76), prémunir les privilèges et immunités du Benelux de toute tentative de contestation — la menace n'est pas davantage identifiée mais il est vrai que les privilèges et immunités n'ont pas, de manière générale, bonne presse de nos jours —, cette formulation ne déconcerte pas moins sur le plan juridique.

D'une part, il semble bien que la personnalité internationale n'est pas une qualité indispensable pour que l'organisation internationale jouisse d'un statut privilégié — et que celui-ci n'est pas plus «contestable» à défaut pour l'organisation d'être personnifiée. Un tel statut peut profiter à un simple organe commun, pourvu que les États concernés aient jugé dignes de pareille protection les fonctions confiées à cet organe. De cela, le

(74) La conclusion de l'accord de siège avec la Belgique paraît toutefois devoir échapper à ce régime, et engager l'organisation elle-même — ce qui se conçoit : voy. l'art. 29, §2, et l'art. 29, §3 qui semble aménager une procédure dérogatoire à celle de l'art. 6, §2, *f*.

(75) Voy. nos développements et les réf. citées dans Fr. DOPAGNE, *Les contre-mesures des organisations internationales*, Bruxelles, Anthemis, Paris, L.G.D.J., 2010, pp. 52-58.

(76) Voy. le commentaire de l'article 28 du Traité par le gouvernement belge, expliquant qu'«[a]fin d'éviter toute discussion sur la validité des privilèges et immunités octroyés, l'article 28 dispose expressément que l'Union Benelux bénéficie d'une personnalité juridique internationale restreinte, aux seules fins de l'octroi de privilèges et immunités» (*Doc. parl.*, Sén., sess. extr. 2010, n° 5-37/1, p. 20).

Benelux lui-même offre une éloquente illustration. L'organisation n'a pas attendu en effet la personnalité autonome que lui a apportée le Traité de 2008 pour être titulaire d'un statut privilégié : alors qu'elle n'était encore qu'un organe commun, les archives de son Secrétariat général bénéficiaient, déjà, d'une inviolabilité (voy. art. 38 du Traité de 1958 et, sur ce point, *infra*, C).

D'autre part, l'idée même d'une personnalité limitée ou modulée de l'organisation, fût-ce quant aux fins qu'elle est censée poursuivre, peut ne pas emporter la conviction. Il nous paraît, tout au contraire, que la personnalité, en tant qu'aptitude à être titulaire de droits et d'obligations, ne peut qu'exister ou ne point exister, et ne saurait être en elle-même «fonctionnelle», «spéciale» ou «restreinte». Le domaine de compétence de l'organisation est assurément limité eu égard aux fonctions particulières dont l'organisation est investie : tel est le sens du fameux principe de spécialité. En revanche, la personnalité de l'organisation, qui certes est «secondaire» dans la mesure où elle vient à l'existence grâce à la volonté de sujets préexistants, ne connaît pas en soi, une fois qu'elle existe, de «degrés», pas plus que celle de l'État ne peut à proprement parler être qualifiée de «générale» ou «plénière». Après tout, on est un sujet ou on ne l'est pas. Et cela n'est pas vrai que de l'organisation internationale (77).

Quels que soient sur ces points les mystères ou les apparents errements du Traité de 2008, il demeure que la personnalité du droit des gens est bel et bien reconnue au Benelux. Dans ces conditions, l'organisation doit être réputée bénéficier de l'ensemble des capacités juridiques qu'il convient de tenir pour inhérentes à une telle personnalité, à savoir la capacité de conclure des traités — indépendamment de celle, évidente, des États membres —, la capacité d'établir des relations «officielles», de type diplomatique, avec les autres sujets de l'ordre international, et celle de participer, activement et passivement, aux mécanismes généraux de la responsabilité internationale au sens large (78). Encore une fois, l'on comprendrait mal le sens qu'il peut y avoir à octroyer une personnalité distincte si ce n'est dans le dessein de voir l'organisation exercer, comme telle, tout ou partie de ces attributs.

B. — *Relations extérieures*

Innovant par rapport au Traité primitif, celui de 2008 contient un ensemble de dispositions (art. 24-27) spécifiquement consacrées aux

(77) Sur tous ces aspects, voy. nos développements et les réf. citées dans Fr. DOPAGNE, *op. cit.*, pp. 35-40.

(78) Voy. à cet égard nos développements et les réf. citées dans Fr. DOPAGNE, *op. cit.*, pp. 27-77.

«relations extérieures» du Benelux. Ces dispositions ne manquent pas d'originalité. Une double forme de coopération est envisagée à cet égard.

La première doit se nouer avec «d'autres États et entités fédérées, et en particulier avec des États membres de l'Union européenne et des structures de coopération régionale de ces États» (art. 24), les États baltes et le Groupe de Visegrad étant explicitement cités par la Déclaration politique comme des exemples de ces dernières. Le but avoué d'une telle coopération, présenté du reste comme une condition de la démarche, est de «favorise[r] la réalisation des objectifs du (...) Traité et en particulier l'accomplissement du rôle de précurseur dans le cadre plus large de l'Union européenne» (*ibid.*). Il est, faut-il le souligner, assez remarquable que les entités fédérées (existant au sein des États tiers) soient, dans ce cadre, élevées au rang de partenaires potentiels, sur un pied d'égalité avec les États. Le statut qui leur est ainsi *a priori* reconnu en dit long sur le rôle que, de l'avis même de trois États fondateurs de l'Union européenne, elles sont de nos jours susceptibles de jouer dans la «construction» et le développement de celle-ci. Il y a, en d'autres termes, quelque chose d'interpellant dans la configuration qu'esquisse, de la sorte, le Traité de 2008, qui voit une organisation régionale collaborer avec des entités fédérées afin de contribuer, ultimement, à l'objectif d'intégration de l'Union européenne : l'État est, sans conteste, le grand absent de pareil schéma...

Le second volet des relations extérieures envisagé par le Traité concerne spécifiquement la coopération que le Comité de ministres «peut (...) décider de mettre en place» avec «les États, entités fédérées et entités administratives limitrophes du territoire des Hautes Parties Contractantes» (art. 25). Le Benelux, on le voit, ne se contente plus de favoriser la coopération transfrontalière entre les collectivités ou autorités territoriales propres à ses États membres (79). Il promeut en outre une telle coopération avec sa périphérie immédiate — sans pour autant que l'article 350 TFUE (voy. *supra*, II.B), limité aux États membres du Benelux, puisse comme tel bénéficier aux collectivités relevant de cette périphérie. Les contours de la coopération en question ne sont pas précisés. Rien ne paraît interdire que celle-ci tire parti des diverses techniques existant à ce jour, en particulier celle du Groupement européen de coopération territoriale prévue par le Règlement 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2006 (80).

(79) Voy. à cet égard la Convention Benelux concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales, du 12 septembre 1986 (*Mon. b.*, 30 mars 1991).

(80) *J.O.*, n° L 210 du 31 juillet 2006, p. 19. Voy. également la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, du 21 mai 1980. Voy. gén. Y. LEJEUNE (dir.), *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'États distincts : les expériences franco-belge et franco-espagnole*, Bruxelles, Bruylant, 2005.

Lorsque l'une ou l'autre de ces formes de coopération « implique la conclusion d'un traité par les Hautes Parties Contractantes avec un État tiers ou une entité fédérée », la procédure fixée à l'article 6, alinéa 2, *f*, s'applique (art. 26), c'est-à-dire que le Comité de ministres établit le texte du traité, lequel sera soumis à la ratification des États membres. Le mécanisme conventionnel ainsi conçu suscite une double observation.

Du côté du Benelux, tout d'abord. On l'a dit, à quoi bon reconnaître en propre une personnalité internationale à l'organisation si c'est pour prévoir aussitôt que les traités par lesquels passe le déploiement de ses relations extérieures seront conclus par les États membres — fût-ce à l'intermédiaire de l'organisation (voy. *supra*, A)? Il n'y a là, assurément, rien d'interdit, une organisation dûment personnifiée pouvant parfaitement agir en qualité d'organe commun de ses membres (81). La personnalité du droit des gens n'ayant toutefois d'intérêt que grâce aux capacités autonomes dont elle emporte le bénéfice — au premier plan desquelles la capacité de conclure des traités, qui rendra l'organisation titulaire d'obligations et, le cas échéant, de responsabilités —, il aurait sans doute été plus logique, une fois la personnalité consacrée, de confier à l'organisation elle-même le soin de conclure — sur une base distincte de l'article 6, alinéa 2, *f* — les traités que nécessite la réalisation de son objet social. Peut-être est-ce un souci de contrôle démocratique — seuls les parlements nationaux des États membres étant en position d'exercer celui-ci dans toute son ampleur — qui a en l'occurrence poussé à choisir une autre solution.

Du côté des partenaires du Benelux, ensuite. Il est assez remarquable que la forme du « traité » soit envisagée s'agissant des relations conventionnelles appelées à être établies avec des « entités fédérées » d'États tiers — les « structures de coopération régionale » (art. 24) et les « entités administratives » (art. 25) ne sont pas en revanche mentionnées à cet égard. Cela ne signifie pas que le Benelux ou ses États membres considèrent que les entités en question jouissent, comme telles, d'une personnalité juridique internationale — ce qui serait pour le moins audacieux, ne fût-ce que parce que toute entité fédérée, en dehors même de l'Union européenne, est *a*

(81) Il existe, d'évidence, une présomption selon laquelle l'organisation agit généralement en tant que sujet dès lors que, conformément à la volonté de ses membres, elle est revêtue de cette dernière qualité; la personnification perdrait, à dire vrai, une bonne part de son intérêt s'il devait en aller autrement. Semblable présomption paraît néanmoins *juris tantum* : elle doit fléchir devant la démonstration établissant que les membres de l'organisation — bel et bien personnifiée — ont entendu que celle-ci fasse dans certaines circonstances office d'organe commun (voy., dans le sens d'une telle présomption réfragable, D. SAROOSHI, « Conferrals by States of Powers on International Organizations : the Case of Agency », *B.Y.I.L.*, 2003, pp. 320 et s. et note 79). C'est ainsi en qualité d'organe commun des (quinze) États membres, et non comme organe du sujet que constitue la Communauté européenne, que le Directeur général du Service juridique de la Commission européenne semble avoir agi devant le Conseil de l'O.A.C.I. à l'occasion du différend relatif au Règlement « Hushkits » (voy. à cet égard P.-J. KUIJPER et E. PAASIVIRTA, « Further Exploring International Responsibility : the European Community and the ILC's Project on Responsibility of International Organizations », *I.O.L.R.*, 2004, pp. 131-132).

priori visée. Cela signifie simplement qu'ils tiennent pour acquis qu'un sujet existe de l'autre côté de la table de négociation, et dispose de la personnalité et de la capacité nécessaires pour s'engager dans les liens d'un traité international. Ce sujet peut être l'entité fédérée elle-même; ce peut être également l'État auquel celle-ci ressortit, l'entité fédérée agissant alors comme son organe. Le Traité de 2008 ne fait, sur ce point, que prendre acte des compétences internationales qui, dans l'ordre constitutionnel d'un certain nombre d'États tiers, sont accordées aux collectivités fédérées. Il demeure que la manière passablement «décomplexée» avec laquelle il compte tirer parti desdites compétences, et envisage la conclusion de traités avec de telles entités sans apparemment distinguer ceux-ci des traités «classiques», ne peut que faire à nouveau réfléchir sur le phénomène des relations conventionnelles internationales des entités fédérées.

La déclaration signée le 9 décembre 2008 par les premiers ministres du Benelux et le ministre-président du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie, bien qu'elle se réfère aux nouvelles dispositions du Traité de 2008 — alors non encore en vigueur — en matière de relations extérieures, ne permet guère, en tout état de cause, d'éclairer les questions soulevées ci-avant : il s'agit d'une déclaration politique (82).

C. — *Privilèges et immunités*

Aussi maladroite que soit sa formulation sur le plan de la personnalité du droit du gens (voy. *supra*, A), l'article 28 du Traité de 2008, selon lequel le Benelux «bénéficie de la personnalité juridique internationale aux fins de l'octroi de privilèges et immunités», ne souligne pas moins l'importante place que le développement des dispositions relatives aux privilèges et immunités occupe dans le travail de refonte opéré en 2008. Ce n'est pas à dire que le Traité de 1958 était absolument muet sur ces questions. Des dispositions éparées prévoyaient que «[l]es archives du Secrétariat général sont inviolables» (art. 38), que «[l]e Secrétaire général jouit en Belgique de privilèges et immunités analogues à ceux accordés à un chef de mission diplomatique accrédité dans ce pays» (art. 39), et que «[l]'Union jouit sur le territoire de chacune des Hautes Parties Contractantes, des immunités reconnues aux États étrangers» (art. 95, §1^{er}). Le régime ainsi formé pouvait toutefois laisser largement insatisfait.

En premier lieu, l'allusion aux immunités de l'État n'était pas sans susciter une certaine perplexité (83). Le Benelux, en particulier, ne bénéficiait-il,

(82) Voy. l'avis du Conseil d'État du Luxembourg, *Doss. parl.*, Ch. Dép., sess. ord. 2008-2009, n° 5970, p. 3; J. WOUTERS et M. VIDAL, *op. cit.*, p. 559.

(83) Le commentaire officiel précise que le Benelux se voit ainsi conférer «les exemptions d'usage pour les États, telles que différentes immunités fiscales ainsi que l'immunité d'exécution sur ses biens et avoirs» (in J. KARELLE et Fr. DE KEMMETER, *op. cit.*, p. 159).

comme l'État étranger (84), de l'immunité de juridiction que pour ses actes accomplis *jure imperii*? Mais comment définir alors les «actes de souveraineté» de l'entité non souveraine qu'est l'organisation internationale, par opposition à ses «actes de gestion» (85)? Il est vrai cependant que l'organisation, privée à l'origine d'une personnalité internationale autonome, n'agissait en l'occurrence que comme l'organe commun des États membres (voy. *supra*, A). Si bien que la question était sans doute, plus précisément, de savoir comment départager actes de souveraineté et actes de gestion de l'État dans l'hypothèse spécifique où celui-ci déploie une partie de son activité par le truchement d'une organisation internationale, organe commun à cet État et à d'autres États avec lesquels il agit conjointement. Ce n'est toutefois plus alors d'immunités de l'organisation que l'on parle, celles-ci fussent-elles prévues par référence à celles de l'État, mais de celles de l'État.

Ensuite, les dispositions du Traité de 1958 en matière de privilèges et immunités ont pu paraître lacunaires, une fois comparées au régime accordé à la grande majorité des organisations internationales, y compris celles dont le siège ou un bureau quelconque a été établi en Belgique; sans même évoquer les privilèges et immunités des agents de l'organisation autres que le Secrétaire général, ou ceux des représentants des États membres, dont le Traité ne dit mot (86), l'on songe notamment à l'inviolabilité des locaux du Benelux, non prévue en tant que telle par le Traité (87), et que le renvoi aux «immunités reconnues aux États étrangers» (art. 95, §1^{er}) ne suffit pas à assurer car, à défaut de dispositions conventionnelles en sens contraire, l'État ne paraît pas bénéficier d'une inviolabilité pour ses «locaux» à l'étranger par-delà l'inviolabilité des locaux de la mission diplomatique (88), des locaux consulaires (89) et de ceux de la mission spéciale (90) — autant

(84) Lors de la conclusion du Traité de 1958, il est, depuis longtemps déjà, établi, en tout cas dans la jurisprudence de l'État sur le territoire duquel le Benelux installe son siège, que l'immunité de juridiction de l'État étranger ne s'étend pas aux actes *jure gestionis* (voy. Cass., 11 juin 1903, *Pas.*, 1903, I, p. 294).

(85) Ou, s'agissant de l'immunité d'exécution, les biens de l'organisation affectés à une «activité souveraine», par opposition à ceux affectés à une «activité économique de droit privé» (sur l'apparition de pareille distinction dans la jurisprudence de l'État du siège du Benelux, voy. J. VERHOEVEN, «La jurisprudence belge et le droit international de l'immunité d'exécution», *Mélanges Jacques van Compernelle*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 869-895).

(86) Voy. en revanche, aujourd'hui, les articles 8 et 7 du Protocole.

(87) Elle est aujourd'hui consacrée à l'article 2 du Protocole. L'article 2, §3, précise que «[l]a remise dans les locaux de l'Union Benelux de tous actes de procédure nécessités par une instance en justice concernant l'Union Benelux ne constitue pas une infraction à l'inviolabilité»; qu'il ait été jugé utile de l'indiquer confirme, à rebours, qu'à défaut d'un tel arrangement conventionnel l'inviolabilité s'oppose, comme en matière diplomatique (voy. J. SALMON, *Manuel de droit diplomatique*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 194-196; E. DENZA, *Diplomatic Law*, 3^e éd., Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 151-153), à la signification d'actes judiciaires directement au siège de l'organisation internationale, ceux-ci devant être acheminés par la voie diplomatique.

(88) Art. 22, §1^{er}, de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, du 18 avril 1961.

(89) Art. 31 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, du 24 avril 1963.

(90) Art. 25, §1^{er}, de la Convention de New York sur les missions spéciales, du 16 décembre 1969.

de situations qui ne sont pas celle du Benelux. Certes, l'État accueillant le siège d'une pluralité d'organisations internationales n'est — sous réserve d'une clause de l'organisation la plus favorisée (91) — juridiquement tenu à aucune exigence d'uniformité, qui le contraindrait à octroyer à chacune de celles-ci un traitement identiquement favorable (92). L'on comprend néanmoins qu'à tout le moins entre organisations pouvant être considérées (se considérer) comme du même «rang» ou appartenant à une même «catégorie» (93), un souci d'égalité se manifeste; du reste, l'État du siège s'efforce généralement de garantir une certaine harmonisation des règles applicables aux intéressées, en tout cas lorsqu'il dispose de la marge de manœuvre nécessaire à cet effet — c'est-à-dire lorsque le régime de privilèges et immunités est fixé exclusivement ou principalement par un accord de siège qu'il lui revient de négocier (94). Un tel objectif fut, dans le cas du Benelux, mis à mal au fil de l'implantation en Belgique d'organisations dotées de privilèges et immunités nettement plus étendus que ceux découlant du Traité de 1958. Et le déséquilibre n'était guère susceptible d'être réparé grâce aux règles du droit coutumier, les privilèges et immunités de l'organisation internationale étant le plus souvent regardés comme n'ayant pas (encore) acquis pareil statut (95).

Ces données sont substantiellement modifiées en 2008. Quant à la forme, tout d'abord. Les dispositions relatives aux privilèges et immunités connaissent une inflation considérable. Un Protocole spécifique est conclu à ce sujet (96). Un accord de siège complémentaire, destiné à «l'exécution des dispositions du Protocole (...) et d'autres arrangements en vue d'assurer le bon fonctionnement de l'Union Benelux et la sauvegarde de ses intérêts dans les États concernés» (art. 29, §2, du Traité), est, de surcroît, en cours de négociation avec l'État belge (97). L'on peut supposer qu'il contiendra tout ou partie des dispositions que ce dernier a récemment pris l'habitude d'insérer — sans toutefois qu'il y ait à cet égard une parfaite

(91) Voy. ainsi, au profit du Benelux, l'art. 4, §1^{er}, du Protocole, en matière de communications officielles et de transfert de documents.

(92) À défaut d'un régime de privilèges et immunités qui soit réellement commun à l'ensemble des organisations internationales, il ne saurait à vrai dire y avoir, pour l'État du siège, de principe correspondant à l'obligation de non-discrimination qu'en matière de relations diplomatiques l'article 47, §1^{er}, de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 met à charge de l'État accréditaire.

(93) Que le «rang» ou la «catégorie» soient définis par référence à des critères techniques (institutions spécialisées, etc.) ou en fonction d'autres paramètres (importance du rôle politique, des effectifs en personnel, etc.).

(94) Voy. Fr. DOPAGNE, «Bruxelles et ses organisations internationales. Notes sur la politique de siège de la Belgique», *J.T.*, 2012, pp. 187-188.

(95) Voy. not., en Belgique, concernant l'immunité de juridiction, Cass., 12 mars 2001, *Rev. crit. jur. b.*, 2002, p. 377, note J. VERHOEVEN.

(96) Il n'est pas d'application au Conseil interparlementaire consultatif ni à la Cour de Justice Benelux (art. 17), qui ont l'un et l'autre leur propre régime de privilèges et immunités (respectivement, le Protocole du 3 février 1958, additionnel à la Convention précitée du 5 novembre 1955, et les art. 4^{ter} et 4^{quater} du Traité précité du 31 mars 1965).

(97) La Déclaration prévoit de «clôturer à court terme» cette négociation (section 5).

harmonisation — dans les accords de siège qu'il conclut avec certaines organisations dont les privilèges et immunités sont déjà réglementés dans un instrument préexistant (98) : principalement, une franchise de première installation au profit des fonctionnaires de l'organisation, une obligation d'assurance de la responsabilité civile en matière de circulation automobile, une disposition garantissant aux agents de l'organisation un «niveau élevé de protection sociale» et réglementant leur assujettissement éventuel au régime belge de sécurité sociale (99). Le contenu de l'accord a par ailleurs été partiellement prédéterminé. Il se devra en effet de régler «l'application de l'impôt sur les revenus et sur la fortune aux revenus et éléments du patrimoine du Secrétaire général et des Secrétaires généraux adjoints» (art. 9, §3, du Protocole), de prévoir les dispositions propres à «arriver à terme à une composition plus équilibrée du Secrétariat général» (section 5 de la Déclaration) — il s'agit de mesures de nature fiscale en faveur des fonctionnaires de l'organisation, sur lesquelles on reviendra (voy. ci-après) —, et, semble-t-il, de définir les privilèges et immunités du Secrétaire général et des Secrétaires généraux adjoints (art. 33, §1^{er}, du Traité). Ce dernier aspect est cependant peu clair. Les privilèges et immunités propres aux membres du Collège sont d'ores et déjà prévus par l'article 9, §1^{er}, du Protocole, lequel renvoie à cet égard aux privilèges et immunités accordés à un chef de mission diplomatique, pour le Secrétaire général, et à ceux accordés aux «agents diplomatiques» (100), pour ses deux adjoints (101). Quelle œuvre utile l'accord de siège peut-il donc faire sur ce point, au-delà des précisions à apporter en matière d'impôt sur les revenus et sur la fortune (art. 9, §3, du Protocole)?

Les changements de 2008 portent, ensuite, sur le fond. Il ne saurait être question de les examiner ici dans le détail. L'on se contentera d'attirer l'attention sur les éléments suivants.

Le Protocole prend la peine de procurer une définition des «activités officielles» du Benelux, celles-ci étant conçues comme «les activités de

(98) Voy. Fr. DOPAGNE, «Bruxelles et ses organisations internationales», *op. cit.*, pp. 188-192.

(99) Voy. not. l'accord avec l'O.M.S. du 6 janvier 1999 (*Mon. b.*, 19 mars 2003), l'accord avec la BIRD du 26 avril 1999 (*Mon. b.*, 9 mars 2005) et l'accord avec l'O.M.P.I. du 30 avril 2004 (disponible sur www.wipo.int, non encore en vigueur).

(100) Il convient, selon toute vraisemblance, de lire «membres du personnel diplomatique», comme dans la version néerlandaise («leden van het diplomatiek personeel») : le chef de la mission est aussi un agent diplomatique (art. 1^{er}, f, de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques). Cela étant dit, la distinction entre le chef de la mission et les membres du personnel diplomatique ne se justifie guère en l'occurrence, tous étant soumis, en matière de privilèges et d'immunités, à un régime largement commun.

(101) Cela rend d'ailleurs sans objet, ou en tout cas inexplicable, la clause transitoire de l'article 33, §1^{er}, du Traité, qui, entrée en vigueur simultanément au Protocole (voy. à cet égard *supra*, I.A), aménage — par référence à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques exactement comme le fait l'article 9, §1^{er}, du Protocole — les privilèges et immunités du Secrétaire général et des Secrétaires généraux adjoints «[t]ant qu'ils n'ont pas été prévus par [l'accord de siège]».

l'Union Benelux qui sont strictement nécessaires à l'accomplissement de sa mission telle que définie dans la Partie 1 du Traité» (art. 1^{er}, *d*). La démarche n'est pas, à première vue, sans présenter un certain paradoxe : toutes les activités de l'organisation internationale ne sont-elles pas, conformément au principe de spécialité (102), (censées être) « officielles », au sens précité, c'est-à-dire nécessaires à l'exercice des fonctions de l'organisation ? Cela étant dit, force est de constater que, dans le Protocole, plusieurs dispositions recourent à la notion d'activités officielles afin de préciser les limites des privilèges et immunités accordés. Il en est ainsi de l'article 5, relatif aux exonérations fiscales du Benelux ; il est vrai que, s'agissant à tout le moins de l'exemption de la T.V.A. (art. 5, §2), il y a là une tendance consacrée de longue date dans un nombre non négligeable d'instruments (103). Il en est également ainsi — et ceci est plus remarquable car l'on n'en trouve guère d'équivalent explicite dans d'autres instruments — de l'article 3, §1^{er}, relatif à l'immunité de juridiction de l'organisation (104). Ces dispositions paraissent indiquer que certaines activités de l'organisation touchent, plus que d'autres, aux fonctions essentielles dont celle-ci a la charge ; ce qui n'est, après tout, peut-être pas une idée si iconoclaste (105)... Leur présence rend, en tout cas, une définition des activités officielles utile, tant le concept est susceptible de provoquer en pratique de multiples problèmes d'interprétation. Il n'est pas sûr à cet égard que la définition à laquelle s'essaie le Protocole soit d'un grand secours. Elle se contente en effet de souligner le lien évident avec les fonctions du Benelux (106), et de

(102) Voy. spéc. C.I.J., *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé*, avis consultatif du 8 juillet 1996, *Rec.*, 1996, pp. 78-79, §25.

(103) Voy. ainsi not. la section 8 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations unies, du 13 février 1946, la section 10 de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, du 21 novembre 1947, l'article 10 de la Convention sur le statut de l'OTAN, des représentants nationaux et du personnel international, du 20 septembre 1951, et l'article 3, alinéa 2, du Protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne, qui tous recourent à la notion d'« usage officiel » afin de délimiter l'exemption de la T.V.A.

(104) L'immunité d'exécution, bien que mentionnée à l'article 3, §1^{er}, *in limine*, lequel contient la restriction aux « activités officielles », paraît surtout régie par l'article 3, §§2-3, où les « biens, fonds et avoirs du Benelux », sans autre nuance, sont réputés bénéficier de l'immunité en question. Il nous semble que l'on peut en déduire que ces biens, fonds et avoirs sont, tous, présumés être affectés à des activités officielles, et partant couverts par l'immunité d'exécution.

(105) Sur le problème, voy. notre bref « Retour sur un classique », in *R.G.D.I.P.*, 2011, pp. 285-287, à propos de M. VIRALLY, « La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale », *La communauté internationale — Mélanges offerts à Charles Rousseau*, Paris, Pédone, 1974, pp. 277-300.

(106) La formulation paraît à cet égard indûment restrictive en tant qu'elle prévoit que les activités officielles doivent être « strictement » nécessaires à l'accomplissement de la mission de l'organisation. L'adverbe n'ajoute rien en l'occurrence à l'exigence, évidente en soi, d'un lien entre les activités de l'organisation et la mission dévolue à celle-ci. Au contraire, il risque de s'avérer problématique au regard de la théorie des pouvoirs implicites (voy. not. C.I.J., *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif du 11 avril 1949, *Rec.*, 1949, pp. 182-183 ; *Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité*, avis consultatif du 13 juillet 1954, *Rec.*, 1954, p. 57 ; *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé*, avis consultatif du 8 juillet 1996, *Rec.*, 1996, p. 79, §25). Le terme « strictement » n'est d'ailleurs pas employé par la Cour dans son arrêt en l'affaire

renvoyer pour la détermination de celles-ci aux règles de l'organisation — ce qui est tout aussi évident (107). Tout problème d'interprétation n'en est pas, loin s'en faut, écarté; le juge tranchera, le cas échéant. Le mérite de l'article 1^{er}, *d*, est toutefois, minimalement, de confirmer, en creux, qu'en matière de T.V.A. en particulier, les «activités officielles» ne sauraient être comprises dans le sens excessivement strict que l'administration fiscale des États membres pourrait être tentée de privilégier, à savoir le simple fonctionnement matériel de l'organisation (bureaux, matériel informatique, etc.): toute activité nécessaire à la réalisation de l'objet et du but du Benelux, quelle que soit sa nature, est une «activité officielle», et les acquisitions importantes de biens ou de services destinés à l'exercice d'une telle activité doivent être exemptées de la T.V.A. (108).

L'immunité de juridiction du Benelux, on vient de le souligner, ne vaut que «[d]ans le cadre de ses activités officielles» (art. 3, §1^{er}, *in limine*, du Protocole). Cela n'est pas précisé expressément (109) mais il faut sans doute considérer qu'elle est d'application dans l'ensemble des trois États membres et non uniquement devant les tribunaux belges. L'une des exceptions qui lui sont apportées est inhabituelle: échappe à l'immunité l'«action civile intentée par un tiers concernant des personnes et/ou des biens, pour autant que cette action civile n'ait pas de lien direct avec le fonctionnement officiel de l'Union Benelux» (art. 3, §1^{er}, *b*) (110). La portée exacte de cette exception, passablement mystérieuse, demeure à déterminer. Il est en tout cas permis de penser que le «tiers» dont il est question ne peut être un membre du personnel du Benelux: l'on voit mal pourquoi une dérogation à l'immunité de juridiction de l'organisation aurait été introduite pour les litiges de droit social opposant celle-ci à ses agents, vu que ces derniers disposent en la matière d'une procédure interne spécifique devant la Cour de Justice Benelux (111) — ce qui garantit au demeurant à l'immunité préci-

relative à des *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay*, où la Cour évoque, sans plus, les «compétences (...) qui sont nécessaires à la réalisation de l'objet et du but [de l'acte constitutif de l'organisation internationale]» (arrêt du 20 avril 2010, §89).

(107) Voy. not. *European Molecular Biology Laboratory v. Germany*, sentence arbitrale du 29 juin 1990, *I.L.R.*, vol. 105, p. 42, point 3.d: «The official activities of the EMBL include according to Article 9 [of the Headquarters Agreement] its administrative activities and those undertaken in pursuance of the purposes of the Laboratory as defined in the [EMBL] Establishing Agreement».

(108) À cet égard, il est par ex. accepté que l'Union européenne soit exonérée de la T.V.A. pour les acquisitions de biens ou de services nécessaires à l'exécution d'«obligations politico-sociales», telles que l'organisation de réceptions officielles (C. SCHMIDT, «Le Protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes», *Cah. dr. eur.*, 1991, p. 72).

(109) Comp. l'immunité d'exécution (art. 3, §2).

(110) Les autres exceptions sont plus classiques: la renonciation à l'immunité (art. 3, §1^{er}, *a*) et les accidents de la circulation automobile (art. 3, §1^{er}, *c*).

(111) La procédure est organisée par le Protocole du 29 avril 1969, additionnel au Traité relatif à l'institution et au Statut d'une Cour de Justice Benelux, concernant la protection juridictionnelle des personnes au service de l'Union économique Benelux, disponible sur www.cour-beneluxhof.be

tée sa compatibilité avec le droit d'accès à un juge protégé par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (112).

Les agents du Benelux se voient accorder un certain nombre de privilèges et d'immunités assez traditionnels (art. 8 du Protocole) au premier rang desquels une immunité de juridiction, limitée — comme dans bien d'autres organisations — aux actes de la fonction (et exclue pour les infractions ou dommages causés en matière de circulation automobile) mais qui survit à la cessation des fonctions (art. 8, *a*). À l'instar des fonctionnaires dirigeants de la plupart des organisations, le Secrétaire général et les Secrétaires généraux adjoints, on l'a dit, jouissent en outre des privilèges et immunités reconnus respectivement à un chef de mission diplomatique et aux membres du personnel diplomatique (art. 9, §1^{er}), ce qui englobe entre autres une immunité de juridiction pénale absolue et une exemption fiscale assez large (113) (respectivement art. 31, §1^{er}, et 34 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques). On notera que le Protocole ajoute cependant une exception, d'une portée considérable, à celles prévues, s'agissant de l'immunité de juridiction civile, par l'article 31, §1^{er}, de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques : l'immunité ne couvre pas les «actions civiles découlant des dommages causés par le Secrétaire général et les Secrétaires généraux adjoints dans la vie privée ou de contrats qu'ils auront conclus à titre privé» (art. 9, §2). Les privilèges et immunités précités, bien que ceci ne soit pas expressément prévu, doivent être tenus pour applicables sur le territoire des trois États membres et non seulement en Belgique (114).

(112) Voy. C.E.D.H., 18 février 1999, *Waite et Kennedy c. Allemagne*, req. n° 26083/94, spéc. §§68-73. L'interprétation que la Cour de cassation de Belgique donne de cette jurisprudence, et qui défend une conception particulièrement radicale de l'indépendance requise, afin de reconnaître l'existence d'une «voie alternative raisonnable», dans le chef de l'organe interne à l'organisation chargé de statuer sur le recours du fonctionnaire (voy. Cass., 21 décembre 2009, *Union de l'Europe occidentale c. S.M.*, S.04.0129.F), paraît exagérément restrictive. Voy. en ce sens, à propos de l'arrêt de la Cour du travail dont les motifs sont confirmés par la Cour de cassation, P. D'ARGENT, «Jurisprudence belge relative au droit international public (1993-2003)», *R.B.D.I.*, 2003, p. 615. La Cour européenne semble elle-même défendre une conception plus souple des exigences du procès équitable au sens de l'article 6, §1^{er} (voy. l'affaire *A.L. c. Italie*, dans laquelle elle juge que la Commission de recours de l'OTAN, dont les membres sont nommés pour trois ans par le Conseil de l'Organisation, «remplit essentiellement les conditions prévues par l'article 6», et estime «n'[avoir] pas de raisons de douter» que ladite Commission constitue une voie alternative raisonnable : 11 mai 2000, req. 41387/98). Sur le problème des relations entre immunité de juridiction et article 6, voy. gén. I. PINGEL (dir.), *Droit des immunités et exigences du procès équitable*, Paris, Pédone, 2005; N. ANGELET et A. WEERTS, «Les immunités des organisations internationales face à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme», *J.D.I.*, 2007, pp. 3-26; C. RYNGAERT, «The Immunity of International Organizations Before Domestic Courts: Recent Trends», *I.O.L.R.*, 2010, pp. 121-148; A. REINISCH et U.A. WEBER, «In the Shadow of Waite and Kennedy. The Jurisdictional Immunity of International Organizations, the Individual's Right of Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement», *I.O.L.R.*, 2004, pp. 59-110.

(113) S'agissant du statut fiscal des membres du Collège, voy. toutefois, pour rappel, l'art. 9, §3, du Protocole.

(114) Comp. art. 39 du Traité de 1958. Comp. également art. 33 du Traité de 2008, mais l'on a dit plus haut toute la perplexité que suscitait de toute façon cette disposition transitoire.

Parmi les privilèges et immunités des agents du Benelux autres que les membres du Collège ne figure, à ce jour, aucune exemption de nature fiscale (115). Il y a là un choix délibéré qui remonte aux origines, les gouvernements ayant estimé dès 1958 que «[l]es conventions fiscales existant entre les trois pays suffisent (...) pleinement pour exclure toute charge indue aux intéressés», et que «[p]our le reste, les Gouvernements du Benelux poursuivent une politique conséquente, visant à l'élimination de privilèges qu'ils estiment incompatibles avec l'égalité des citoyens devant l'impôt (...), les Gouvernements n'obéiss[an]t d'ailleurs [en ceci] qu'à des opinions exprimées avec force devant leurs Parlements ainsi qu'à des réactions très nettes au sein de l'opinion publique» (116). La contestation des privilèges et immunités n'est pas si récente que cela ! La situation est néanmoins en voie d'être revue : les Pays-Bas ont demandé qu'afin de rendre le travail au service du Benelux plus attrayant pour leurs ressortissants et ceux du Luxembourg — les Belges représentent à ce jour 83 pour cent des effectifs —, un statut fiscal spécial soit octroyé à l'ensemble des agents de l'organisation (117) — comme c'est le cas dans un grand nombre d'autres organisations. Ce sera l'un des objets de l'accord de siège en cours de négociation avec la Belgique (section 5 de la Déclaration). Il n'est pas impossible à cet égard que l'accord, suivant en cela le modèle d'autres accords de siège conclus par la Belgique (118), fasse dépendre l'exemption fiscale en question de l'instauration d'un impôt interne au Benelux, impôt dont le «système» serait «reconnu» par la Belgique (119).

D. — *La responsabilité internationale des États membres*

Aux termes de l'article 16 du Protocole, «[l]es Hautes Parties Contractantes n'encourent du fait de l'activité de l'Union Benelux aucune responsabilité internationale quelconque pour les actes ou omissions de l'Union Benelux ou de ses agents agissant ou s'abstenant dans le cadre de leurs fonctions». Pareille clause paraît bien être devenue une clause de style dans la politique de siège de l'État belge (120). Elle se retrouve en effet dans un

(115) Voy. par ailleurs Cour de Justice Benelux, aff. B 82/4, *M. H. Dereymaker c. Union Economique Benelux*, 20 mai 1983, disponible sur www.courbeneluxhof.be, ainsi que Bruxelles, 14 mai 1991, *F.J.F.*, 1991, p. 254, rejetant chaque fois l'argument selon lequel il existerait un principe général du droit international en la matière.

(116) Commentaire officiel de l'article 95, in J. KARELLE et Fr. DE KEMMETER, *op. cit.*, p. 159.

(117) Voy. *Doc. parl.*, Sén., sess. extr. 2010, n° 5-37/1, p. 26.

(118) Voy. Fr. DOPAGNE, «Bruxelles et ses organisations internationales», *op. cit.*, p. 191.

(119) Voy., parmi les accords récents, et non encore en vigueur, ceux avec le International Plant Genetic Resources Institute, du 15 octobre 2003, la CEDEAO, du 12 juillet 2006, le COMESA, du 2 mars 2007, et le Centre international pour le développement des politiques migratoires, du 21 mai 2008.

(120) On la retrouve dans des accords de siège conclus par la Suisse (voy. art. 24 de l'Accord du 21 août 1948 avec l'O.M.S., *R.O.*, 1956, p. 1198; art. 45 de l'Accord du 2 juin 1995 avec l'O.M.C., *ibid.*, 1997, p. 816) ou par les Pays-Bas (voy. art. 25 de l'Accord du 22 mai 1997 avec l'O.I.A.C., *Trb.*, 2006, nr. 114, p. 1).

nombre significatif d'accords de siège conclus par ce dernier (121); et est simplement étendue ici aux deux autres États membres. En soi, cette circonstance ne dispense pas toutefois de s'interroger de manière critique sur le sens et la portée de la disposition, dont force est de reconnaître qu'elle laisse à première vue, dans la rédaction qui est la sienne, profondément songeur.

Selon l'article 16, chacun des trois États est censé, en substance, n'encourir aucune responsabilité internationale du fait des actes et omissions du Benelux (ou de ses agents dans le cadre de leurs fonctions, ce qui revient au même puisque le comportement de l'organe ou de l'agent d'une organisation internationale dans l'exercice de ses fonctions est imputable à celle-ci et est donc tenu pour un fait de l'organisation (122)). Il est vrai qu'un État paraît susceptible, au regard des règles semblant exister ou au moins être en cours de développement, de voir, dans certaines circonstances, sa responsabilité internationale engagée à raison du fait (illicite) d'une organisation internationale (123). L'on peut donc très bien concevoir que cet État cherche à s'exonérer, à l'avance, d'une telle responsabilité internationale. Le Protocole n'a toutefois d'effet qu'entre parties contractantes (124), et l'exonération qu'il prévoit ne vaut que dans les relations entre celles-ci. Or l'on voit particulièrement mal, dans le cas d'espèce, que l'un des trois États voit sa responsabilité internationale mise en cause par l'un de ses deux partenaires pour le fait du Benelux, et soit donc contraint d'invoquer son exonération.

La disposition aurait, peut-on ajouter, moins d'intérêt juridique encore dans le cadre de l'accord de siège. L'exonération de la responsabilité internationale de la Belgique serait, en pareil cas, opposable au seul Benelux. Or il serait évidemment absurde que ce dernier cherche à engager la responsabilité internationale de la Belgique — et que celle-ci doive partant s'abriter

(121) Voy. not. les accords avec le Conseil de coopération des États arabes du Golfe, du 11 mai 1993 (*Mon. b.*, 20 octobre 1999), l'Autorité de surveillance de l'AELE, du 22 décembre 1994 (*Mon. b.*, 21 octobre 1999), la Conférence de la Charte de l'Énergie, du 26 octobre 1995 (*ibid.*), la Ligue des États arabes, du 16 novembre 1995 (*Mon. b.*, 4 novembre 1999), l'UEMOA, du 26 mars 2002 (*Mon. b.*, 18 mars 2005), ainsi que les accords cités à la note précédente et celui avec le Comité international de Médecine militaire, du 2 juin 2008 (non encore entrés en vigueur).

(122) Voy. l'article 6, §1^{er}, du projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, adopté en seconde lecture en 2011 par la Commission du droit international, in *Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa soixante-troisième session*, A/66/10, §87; voy. aussi P. KLEIN, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 375 et s.

(123) Voy. spéc. les articles 58, 59, 60 et 62 du projet d'articles cité à la note précédente, qui évoquent respectivement l'aide ou l'assistance de l'État dans la commission du fait illicite par l'organisation, les directives et le contrôle exercé par l'État dans la commission du fait illicite par l'organisation, la contrainte exercée par l'État dans la commission d'un fait par l'organisation, et l'État membre qui a soit accepté la responsabilité pour le fait illicite de l'organisation soit amené le tiers lésé à se fonder sur sa responsabilité. Voy. gén. à ce sujet J. D'ASPREMONT, «Abuse of the Legal Personality of International Organizations and the Responsibility of Member States», *I.O.L.R.*, 2007, pp. 91-119.

(124) Art. 34 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

derrière son exonération — pour des actes et omissions qui sont, par hypothèse, les siens propres.

L'article 16 demeure, pour ces motifs, un assez large mystère. Les États qui l'ont conçu ont peut-être eu l'intention d'échapper, grâce à son dispositif, à d'autres responsabilités que celle dont son libellé fait état; par exemple (125), une responsabilité civile *de droit interne* devant leurs cours et tribunaux respectifs à raison de l'octroi *par eux* d'immunités au Benelux et à ses agents, octroi qui serait dénoncé comme fautif car contraire au principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques (126) ou au droit d'accès des individus à un juge (127). Il reste néanmoins que, telle qu'elle est rédigée, la clause exonératoire ne vise pas d'autres responsabilités que celle, *internationale*, de l'un des trois États pour le fait *de l'organisation*; et, encore une fois, s'avère dans ces conditions dénuée d'intérêt juridique véritable.

(125) L'on peut également songer, aussi interpellant que puisse sembler pareil principe, à la responsabilité — au sens de la Convention européenne des droits de l'homme — des États membres de l'organisation internationale pour les «lacunes structurelles» entachant les mécanismes internes à l'organisation : voy. à ce sujet l'arrêt de la Cour européenne dans l'affaire *Emilio Gasparini c. Italie et Belgique*, 12 mai 2009, req. n° 10750/03.

(126) Un tel raisonnement se retrouve de manière tout à fait isolée dans la jurisprudence : voy., consacrant sur cette base la responsabilité en droit interne de l'État du siège du fait de la reconnaissance d'une immunité de juridiction à l'épouse du représentant permanent d'un État membre auprès de l'UNESCO, C.E. fr., 29 octobre 1976, *Ministre des Affaires étrangères c. Dame Burgat, Sieurs Letourneur et Loiseau, Chunet*, 1977, p. 630, note G. BURDEAU.

(127) L'idée a été évoquée devant la Cour de cassation de Belgique, concernant l'immunité d'exécution d'une organisation internationale, sans toutefois que la Cour se prononce à proprement parler sur ce point : voy. Cass., 21 décembre 2009, *Secrétariat du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique c. Barats Danielle*, C.07.0407.F. Sur cette perspective, voy. également la décision de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *A.L. c. Italie*, précitée.