

Allocution de monsieur Frans Weekers
à l'occasion du 50^e anniversaire de la Cour de Justice Benelux
Conférence à Luxembourg le 15 mai 2024 (session « Avenir » à 15 h)

[Altesse Royale,]

Madame la Présidente de la Cour de Justice Benelux,

Mesdames et Messieurs les membres de la Cour et du Parquet,

Monsieur le greffier,

Mesdames et Messieurs, en vos titres et qualités respectifs,

*

En 2018, nous avons célébré le soixantième anniversaire du Traité de 1958 instituant l'Union économique Benelux. Nous fêtons aujourd'hui le cinquantième anniversaire de la Cour de Justice Benelux, à compter de l'entrée en vigueur du Traité relatif à la Cour de Justice en 1974. Et le 5 septembre marquera officiellement la première journée annuelle du Benelux, créée à l'occasion du quatre-vingtième anniversaire de l'Union douanière Benelux de 1944.

Parmi toutes ces dates mémorables, j'aimerais également évoquer l'année 1948. Comme vous le savez peut-être, le 17 avril de cette année-là, un protocole a été signé établissant une **Commission belgo-néerlando-luxembourgeoise pour l'étude de l'unification du droit**. Les travaux de cette Commission d'étude ont contribué de manière significative à l'élaboration de plusieurs traités Benelux, dont les traités sur la loi uniforme relative à l'astreinte et sur l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs, sujets sur lesquels la Cour de Justice Benelux s'est penchée à plusieurs reprises.

Il faut cependant reconnaître que la Commission d'étude n'a pas toujours eu un franc succès. En effet, elle a également élaboré un certain nombre de propositions qui n'ont jamais abouti, par exemple en matière de droit des contrats et de droit international privé. Ses activités se sont d'ailleurs achevées prématurément, presque en cachette...

... mais cela ne signifia pas pour autant la fin de l'unification du droit dans le cadre Benelux.

En effet, il suffit de se référer aux nombreux traités, décisions et recommandations Benelux qui ont continué à voir le jour depuis lors et qui ont souvent, dans une mesure

plus ou moins grande, de façon parfois contraignante, parfois invitante, tantôt directement, tantôt indirectement, conduit à l'unification du droit.

Dans le contexte Benelux, aujourd'hui encore, des instruments de droit international prévoyant l'une ou l'autre forme d'harmonisation législative ou réglementaire paraissent fréquemment. Par ailleurs, des accords visant la reconnaissance mutuelle s'accompagnent eux-aussi généralement d'un minimum d'harmonisation, afin de créer les conditions nécessaires – disons, la confiance nécessaire – pour procéder à la reconnaissance mutuelle des systèmes respectifs de chacune des parties concernées.

Ce travail d'harmonisation a toujours fait partie intégrante de la coopération Benelux.

Cependant, on s'est très vite rendu compte que les résultats des législations ou des réglementations unifiées présentaient une certaine fragilité si l'application effective des prescriptions concernées divergeait par la suite en raison d'interprétations différentes.

La Commission d'étude avait elle-aussi déjà souligné la nécessité d'une interprétation uniforme et avait même élaboré un avant-projet de traité instituant une Cour de Justice Benelux pour répondre à cette préoccupation ; cette préoccupation était également partagée par les gouvernements des trois pays et par le Parlement Benelux, et se trouve donc à la base de la création de la Cour de Justice Benelux, dont nous célébrons aujourd'hui le jubilé.

Il m'a semblé opportun de m'arrêter un instant sur ce passé, car il illustre le fait que **la Cour de Justice Benelux forme en fait la clé de voûte de l'unification du droit au sein du Benelux.**

*

Par ailleurs, dans la fonction que j'occupe actuellement, en tant que Secrétaire général de l'Union Benelux, je suis pleinement conscient de ce rôle clé de la Cour de Justice Benelux en matière d'unification du droit. Je considère donc que l'une des tâches du Secrétariat général Benelux est de veiller à ce que les délégations nationales qui interagissent dans le cadre des groupes de travail Benelux que nous soutenons gardent clairement à l'esprit cette fonction importante de la Cour.

Je dois reconnaître que c'est parfois un véritable défi. L'harmonisation n'est généralement pas un réflexe naturel. Surtout au niveau des administrations, il n'est pas rare que les accords impliquant une modification de la législation ou réglementation existante se heurtent à une certaine réticence de la part des délégations nationales. Si l'idée d'une harmonisation est déjà difficile à accepter, celle d'un rôle dévolu à la Cour l'est encore plus. Dans un tel cas, il est important d'avoir une vision plus stratégique pour renverser la vapeur.

Pour cette vision stratégique, les hauts fonctionnaires au sein du Conseil Benelux et les décideurs politiques au sein du Comité de Ministres Benelux sont nos partenaires

naturels. Comme l’histoire de la Cour de Justice Benelux le démontre abondamment, le Parlement Benelux peut également donner des impulsions politiques déterminantes. Cependant, il peut également être essentiel pour faire mûrir les esprits que la Cour elle-même, ainsi que son parquet, porte un regard critique sur notre travail.

Nous l’avons vu notamment avec le **nouveau traité de police Benelux**, qui a été signé le 23 juillet 2018 et est entré en vigueur le 1^{er} octobre dernier. Contrairement à l’ancien traité de police Benelux de 2004, ce nouveau traité est plus fermement ancré dans l’architecture institutionnelle de l’Union Benelux. Ainsi, le nouveau traité de police confère entre autres une compétence interprétative à la Cour de Justice Benelux, tant vis-à-vis des dispositions du traité lui-même que pour les décisions Benelux qui pourraient être adoptées en application du traité – comme il en existe entre-temps déjà une, à savoir concernant le port et le transport d’armes dans un autre pays.

Pour convaincre les négociateurs du traité de police Benelux de la valeur ajoutée d’une telle compétence de la Cour, le Secrétariat général Benelux a pu s’appuyer non seulement sur des orientations stratégiques, en particulier du Conseil Benelux, mais aussi sur un argumentaire extrêmement solide datant de 2006, dans lequel monsieur Jean-François Leclercq, alors premier avocat général de la Cour de cassation belge et également avocat général près la Cour de Justice Benelux, plaidait en faveur de la compétence de la Cour dans le cadre du traité de police.

En outre, le Secrétariat général Benelux continuera à veiller sur ce point lors de futurs développements majeurs. Par exemple, l’un de nos projets phares est l’élaboration d’un **traité Benelux en matière de lutte contre la fraude sociale**, pour lequel les négociations sont actuellement à un stade avancé. Sous l’impulsion du Secrétariat général Benelux, les projets de textes actuels prévoient de conférer une compétence interprétative à la Cour de Justice Benelux, à nouveau aussi bien par rapport au traité lui-même qu’aux éventuelles modalités d’application établies par décision Benelux.

*

Mais, en ce qui me concerne, il y a encore **des possibilités de croissance**, et ce à plus d’un titre.

Il s’agit d’ailleurs d’une conviction personnelle, que j’ai également défendue avec force par le passé. Lorsque je siégeais au Parlement Benelux il y a une vingtaine d’années, j’y ai été rapporteur, au nom de la commission Justice et Sécurité, des travaux qui ont abouti à deux recommandations du Parlement Benelux sur l’extension des compétences de la Cour de Justice Benelux.

Certaines des demandes faites aux gouvernements dans ces recommandations sont devenues réalité entre-temps, par exemple la reconnaissance de la Cour comme institution à part entière de l’Union Benelux, la compétence juridictionnelle à l’égard

des décisions définitives de l'Office Benelux de la Propriété intellectuelle, la possibilité de se prononcer sur des règles juridiques communes qui n'impliquent pas toutes les composantes de l'Union Benelux ; citons encore la modernisation de la procédure préjudicielle dans le cadre de la révision intégrale du règlement de procédure, sur la base de laquelle la Cour elle-même a d'ailleurs commencé à optimiser les procédures à la lumière de l'expérience acquise entre-temps, par exemple en examinant comment et à quelles conditions le dépôt électronique des actes de procédure peut être rendu possible.

Mais d'autres demandes formulées en 2005 n'ont pas encore abouti. Il s'agit, d'une part, de la compétence interprétative de la Cour et, d'autre part, de la compétence juridictionnelle dans d'autres domaines. Et dans les deux cas, je pense qu'il y a une marge de progression.

*

Je commencerai par la compétence interprétative de la Cour de Justice Benelux.

Je suis partisan d'une **extension de la liste des règles juridiques communes relevant de la compétence interprétative et consultative de la Cour.**

Pourquoi ? La dernière décennie a vu un véritable renouveau dans l'utilisation des instruments juridiques prévus par le Traité instituant l'Union Benelux, avec notamment un certain nombre de décisions marquantes du Comité de Ministres Benelux. Sans vouloir marcher sur les plates-bandes de la Cour pour savoir si elle est compétente pour interpréter ces nouvelles décisions dans le cas où une juridiction nationale poserait une question préjudicielle ou si un gouvernement demandait un avis, je souhaite partager avec vous l'analyse suivante :

Dans un certain nombre de cas, ces nouvelles décisions Benelux complètent, modifient ou remplacent des règles juridiques existantes désignées comme communes. Cela concerne, par exemple, la modernisation d'une série d'accords dans le domaine vétérinaire, ainsi que de nouvelles prescriptions relatives aux poids et aux dimensions de véhicules routiers. Conformément aux dispositions des traités applicables, la Cour est compétente pour interpréter ces ajouts, modifications ou substitutions, à condition qu'ils aient été dûment publiés.

Toutefois, certaines décisions Benelux ont également été signées sur des sujets entièrement nouveaux ou sur des aspects entièrement nouveaux de dossiers existants. Il ne s'agit pas toujours de grands projets, mais souvent de règles, tout de même contraignantes, de droit international qui ont ou peuvent avoir un impact sur la situation juridique des citoyens par leur mise en œuvre nationale ou leur effet dans les ordres juridiques nationaux.

Par exemple, parce que les feux d'artifice professionnels ne pourront désormais plus être mis à disposition sur le marché que de détenteurs d'un « pyro-pass », et que certaines catégories de feux d'artifice dangereux, comme les bombes fumigènes ou les torches que l'on voit régulièrement dans les stades de football, ne pourront plus être vendues si facilement au grand public.

Ou encore, parce que les exploitants de bornes de recharge pour voitures électriques doivent demander un identifiant unique délivré par un nouveau service commun Benelux appelé *Benelux ID Registration Organisation*.

Depuis peu, une décision Benelux permet aux bateaux renforcés de navigation intérieure belges d'atteindre l'Escaut occidental en longeant la côte à travers les eaux néerlandaises.

On peut également mentionner une décision Benelux définissant les conditions auxquelles les transporteurs routiers peuvent participer à un projet pilote transfrontalier sur les lettres de voiture numériques.

Ou encore les décisions garantissant la reconnaissance automatique des bacheliers, masters, *associate degrees* et doctorats, ou des formations pour les marins, etc.

À mon sens, une interprétation uniforme par la Cour Benelux pourrait apporter une valeur ajoutée à toutes ces matières. Et la bonne nouvelle, c'est que l'octroi d'une telle compétence interprétative à la Cour ne nécessite pas de nouveau traité : elle peut être conférée **par une décision du Comité de Ministres Benelux, après avis du Parlement Benelux**. Cette possibilité a déjà été utilisée une fois au milieu des années 1980, mais elle est en fait restée inexploitée depuis.

Je propose donc que nous examinions ensemble les nouvelles règles juridiques que le Comité de Ministres Benelux pourrait désigner comme communes. A priori, je suis enclin à plaider en faveur de la qualification comme règles juridiques communes de *toutes* les décisions, recommandations et traités récents du Benelux, à moins qu'il y ait des raisons valables de ne pas le faire.

*

En outre, j'étendrais cette pratique aux **décisions et recommandations futures**, dont plusieurs sont déjà en cours de préparation. Pour un succès maximum, j'aimerais suggérer pour cela une procédure en **deux temps** : d'abord, le Comité de Ministres adopte le contenu des décisions ou des recommandations envisagées et, dans un second temps, directement après, il les désigne comme règles juridiques communes.

Ainsi, pour ce qui est du fond, nous conservons intacte notre procédure rapide, qui apporte une grande valeur ajoutée pour les ministères compétents afin d'ancrer les accords souhaités par le biais des instruments juridiques Benelux. Généralement, ces décisions ou recommandations prévoient un certain délai de mise en œuvre, qui devrait

également être suffisant pour recueillir les avis nécessaires, obtenir les assentiments nécessaires et organiser les publications nécessaires afin de soumettre les règles juridiques ainsi adoptées à la compétence interprétative de la Cour.

Cela dit, je dois reconnaître qu'en 2005, le Parlement Benelux voulait aller encore plus loin et avait plaidé en faveur d'une sorte de compétence interprétative globale de la Cour, sans qu'il soit nécessaire que les accords soient qualifiés formellement de règles juridiques communes. Toutefois, cela nécessite une modification du traité, qui n'a pas été incluse dans le protocole de modification de 2012. Gardons donc ce point à l'esprit au cas où le Traité de la Cour serait à nouveau modifié.

*

Cela m'amène immédiatement au deuxième volet de croissance potentielle : la **compétence juridictionnelle** de la Cour de Justice Benelux, qui peut être étendue par traité – et donc pas par décision – à d'autres domaines spécifiques.

Si la question des compétences juridictionnelles supplémentaires pour la Cour de Justice Benelux me semble plutôt théorique à ce stade, il faut avoir l'esprit ouvert pour envisager l'avenir. Il convient donc de s'interroger sur les autres domaines qui pourraient être envisagés, d'autant plus que la Cour se trouve aujourd'hui dans une nouvelle phase – avec son propre greffe à plein temps ici à Luxembourg, tandis que le champ d'action de l'Union Benelux a également été formellement élargi depuis 2012.

En 2005, le Parlement Benelux a plaidé en faveur du rattachement d'une section régionale du Tribunal de première instance de la Juridiction unifiée du brevet à la Cour de Justice Benelux. Existe-t-il toujours des opportunités dans ce domaine ? Ou dans d'autres domaines du droit des brevets, en lien ou non avec une éventuelle harmonisation Benelux dans ce domaine s'il y a encore une marge de manœuvre pour cela ?

Ou bien des compétences juridictionnelles supplémentaires sont-elles encore possibles dans le domaine du droit des marques et des modèles, en particulier pour des aspects autres que les seuls recours contre les décisions finales de l'Office Benelux de la Propriété intellectuelle ? Comme nous l'ont dit aujourd'hui, entre autres, madame la Présidente de la Cour et monsieur Numann, les problèmes que nous avons l'intention de résoudre en centralisant les recours contre ces décisions finales ont bien été résolus. Toutefois, cela vaut la peine de regarder plus loin : la Cour de Justice Benelux peut-elle également être compétente en tant qu'instance d'appel pour d'autres litiges en matière de droit des marques, y compris les procédures en contrefaçon ? Et cela doit-il se limiter aux litiges concernant les marques Benelux, ou peut-on également le faire pour les marques européennes ? Il pourrait bien s'agir d'une évolution logique, étant donné que les questions de droit que la Deuxième Chambre de la Cour traite déjà ont beaucoup d'interfaces avec les procédures en contrefaçon qui sont actuellement

tranchées au niveau national, et parce que ce sont en fin de compte les mêmes juges nationaux qui examinent les différentes affaires de marques.

Une question plus globale est de savoir si la Cour de Justice Benelux peut agir en tant que juridiction commune aux trois États membres dans des domaines autres que la propriété intellectuelle ?

La Cour peut-elle jouer un rôle si la pratique juridique montre que des systèmes de recours divergents ont un effet négatif sur la sécurité juridique et la prévisibilité au sein du Benelux ou encouragent un *forum shopping* non souhaité ? Ou bien la centralisation pourrait-t-elle permettre de réaliser des gains de temps et d'argent considérables ?

*

Afin d'exercer correctement de telles compétences supplémentaires éventuelles, la Cour devra bien entendu disposer de ressources suffisantes.

À cet égard, il est important que le greffe de la Cour soit devenu autonome sur le plan organisationnel et, comme indiqué, qu'il opère désormais à temps plein depuis Luxembourg, et non plus à temps partiel depuis le Secrétariat général Benelux à Bruxelles. A présent, un accord de siège entre la Cour et le Luxembourg et un nouveau statut pour les fonctionnaires du greffe sont en cours de préparation. Les projets de textes à cet effet sont déjà à même de faire face aux évolutions futures, en ce sens qu'ils prennent en compte la possibilité d'une augmentation du nombre de fonctionnaires du greffe au fil du temps, en fonction de l'évolution du nombre d'affaires à traiter par la Cour.

Et aussi concernant les effectifs judiciaires, le Traité relatif à la Cour prévoit déjà une certaine flexibilité, de sorte que plus de deux juges par pays peuvent être nommés à la Deuxième Chambre qui exerce la compétence juridictionnelle et aussi, si nécessaire, à la Première Chambre chargée des affaires de cassation et de renvoi préjudiciel. La question se pose toutefois de savoir si le caractère non rémunéré de leur travail pour la Cour ne nécessiterait pas une adaptation en cas d'augmentation de la charge de travail liée au Benelux.

*

Même si le Traité relatif à la Cour est déjà conçu pour permettre à la Cour d'acquérir des compétences juridictionnelles dans de nouveaux domaines et de statuer sur ceux-ci dans une composition appropriée, ces dernières pistes concernent certainement **le long terme**, nécessitent encore beaucoup de réflexion, et les avantages et les inconvénients doivent être dûment considérés, mais quelle meilleure occasion que cet anniversaire pour se tourner vers l'avenir....

... un avenir où la Cour de Justice Benelux restera un pilier essentiel de la coopération Benelux à laquelle nous tenons tant, et plus particulièrement de l'unification du droit qui en est indissociable.

Et je ne veux pas m'arrêter aux belles paroles, mais surtout lancer aujourd'hui une **invitation ouverte** à poursuivre la nécessaire ambition Benelux dans le domaine du droit et de la justice, maintenant que la Cour de Justice Benelux entre dans le deuxième demi-siècle de ses activités.

Plus précisément, le Secrétariat général Benelux souhaite prendre une initiative à cette fin dans le cadre de la préparation du prochain programme de travail commun de l'Union Benelux pour la période 2025-2028.

En effet, pour ce programme pluriannuel, c'est au Secrétariat général Benelux qu'il revient de faire une proposition coordonnée avec les différentes parties prenantes. Je souhaite en profiter pour **organiser, dans les mois à venir, un certain nombre de consultations** avec la Cour, avec le Parlement Benelux et avec les services compétents des trois pays, afin de voir quelles sont les idées avancées aujourd'hui qui résonnent suffisamment pour être effectivement reprises.

Cela devrait nous permettre de parvenir à un agenda de travail soutenu conjointement, à la fois à court terme en ce qui concerne l'extension de la liste des règles juridiques communes, et en vue d'un examen plus approfondi de l'opportunité d'une éventuelle extension de la compétence juridictionnelle de la Cour à plus long terme.
