

**CONVENTION
RELATIVE A L'UNIFICATION
DU TERRITOIRE DOUANIER BENELUX**

M (69) 7

Le Gouvernement du Royaume de Belgique,

Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg,

Le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas,

Animés du désir de renforcer l'Union économique Benelux par la constitution d'un territoire douanier commun,

Considérant qu'il convient à cet effet d'éliminer les formalités douanières aux frontières intérieures du Benelux par voie d'une extension à l'ensemble du territoire du Benelux du champ d'application des législations douanières nationales concernant les mouvements des marchandises,

Sont convenus des dispositions suivantes :

Article 1^{er}

Aux termes de la présente Convention on entend par :

frontières extérieures : les frontières entre la Belgique, le Luxembourg ou les Pays-Bas d'une part, et un pays tiers ou la haute mer d'autre part ;

frontières intérieures : les frontières entre la Belgique et le Luxembourg et entre la Belgique et les Pays-Bas ;

marchandises en douane : les marchandises de pays tiers entrées en Belgique, au Luxembourg ou aux Pays-Bas, qui ont été présentées et déclarées régulièrement à la douane, pour autant qu'elles n'aient pas été mises à la disposition du déclarant après leur déclaration pour la consommation, pour la prise en charge des droits et taxes ou pour le dépôt en entrepôt d'accise.

Article 2

1. Les dispositions légales et réglementaires de la Belgique, du Luxembourg ou des Pays-Bas en matière de douane, qui concernent les mouvements de marchandises, sont applicables également sur le territoire et aux frontières extérieures des pays partenaires ; en ce qui concerne le passage des marchandises par les frontières intérieures, il n'est pas accompli de formalités douanières à ces frontières, ce qui ne fait pas obstacle au maintien de formalités prévues par les législations nationales en matière d'accises, d'impôts sur le chiffre d'affaires et d'impôts analogues.

2. A l'égard des marchandises en douane, les dispositions de l'alinéa 1^{er} s'appliquent sous réserve de ce qui suit :
 - a. les dispositions légales et réglementaires du pays où un document est délivré ou validé, de même que les dispositions légales et réglementaires du pays partenaire où, conformément aux indications du document, les marchandises sont transportées, sont applicables dans les pays partenaires à partir du moment où, conformément aux indications du document, les marchandises y sont transportées ;

 - b. les dispositions légales et réglementaires du pays sur le territoire duquel les marchandises sont destinées à être transportées, conformément aux indications d'un document, sont applicables dans le pays partenaire où le document est délivré ou validé ainsi que dans le troisième pays partenaire pour autant que les marchandises y soient transportées, conformément aux indications du document, avant de pénétrer dans le pays cité en premier lieu ; les dispositions légales et réglementaires du pays cité en premier lieu cessent d'être applicables dès que les marchandises ne peuvent plus entrer dans ce pays sous le couvert du document, à la suite d'une formalité douanière accomplie en vertu des dispositions légales et réglementaires d'un des pays partenaires.

Article 3

Pour l'application des dispositions de l'article 2, les agents de chacun des trois pays, sans préjudice de dispositions contraires prévues par ou en vertu d'une autre convention, ne sont compétents que sur le territoire de leur propre pays et pour l'exécution des dispositions légales et réglementaires nationales.

Article 4

Pour l'application des dispositions de l'article 2, les actes accomplis par les agents d'un pays en exécution de dispositions légales et réglementaires nationales sont considérés dans chacun des pays partenaires comme des actes accomplis en vertu des dispositions légales et réglementaires de portée correspondante qui sont en vigueur dans ces pays.

Article 5

1. Pour l'application des dispositions de l'article 2, les Ministres des Finances des trois pays peuvent, suivant les règles, conditions et limites qu'ils déterminent, désigner des actes prévus par les dispositions légales et réglementaires d'un pays dont l'accomplissement dans les pays partenaires où n'existent pas de dispositions analogues, sera confié, par dérogation aux dispositions de l'article 3, aux agents de ces pays.
2. Les Ministres procèdent à cette désignation sur la proposition de la Commission douanière et fiscale et après que leur accord a été constaté au sein d'un groupe de travail ministériel composé des Ministres des Finances des trois pays, au moyen d'une décision prise conformément à l'article 19 a) du Traité instituant l'Union économique Benelux.

Article 6

En exécution de l'article premier, alinéa 2, du Traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux, les dispositions de la présente Convention sont désignées comme règles juridiques communes pour l'application des chapitres III et IV dudit Traité.

Article 7

En ce qui concerne le Royaume des Pays-Bas, la présente Convention ne s'appliquera qu'au territoire situé en Europe.

Article 8

1. La présente Convention sera ratifiée. Les instruments de ratification seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Union économique Benelux qui informera les Parties Contractantes du dépôt de ces instruments.
2. Elle entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suivra la date du dépôt du troisième instrument de ratification.
3. Elle restera en vigueur aussi longtemps que le Traité instituant l'Union économique Benelux.

EN FOI DE QUOI, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Convention.

FAIT à La Haye, le 29 avril 1969, en triple exemplaire, en langues française et néerlandaise, les deux textes faisant également foi.

Pour le Gouvernement du Royaume de Belgique :

Pierre HARMEL

Pour le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg :

Gaston THORN

Pour le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas :

J. LUNS

**Exposé des motifs commun de la Convention relative à l'unification
du territoire douanier Benelux**

M (69) 7, Annexe

1. Depuis le 1^{er} janvier 1948, les trois pays du Benelux appliquent un tarif commun des droits d'entrée ; aucun droit d'entrée n'est dû lors de l'importation, dans l'un des trois pays, de marchandises qui, en matière de droits d'entrée, se trouvent en libre pratique dans un pays partenaire. Ce tarif commun des droits d'entrée, visé à l'article 11 du Traité instituant l'Union économique Benelux, est appliqué dans le contexte des législations douanières nationales. Les tentatives visant à établir des législations douanières identiques dans les trois pays du Benelux n'ont pas pu être menées à bonne fin, notamment en raison du fait qu'une partie importante de la législation douanière est étroitement liée au droit pénal et à d'autres branches du droit public, lesquels présentent des différences essentielles d'un pays du Benelux à un autre, et en raison de l'évolution divergente de certains régimes douaniers, par exemple celui des entrepôts.
2. Bien que le Traité d'Union économique soit conclu entre les trois pays — la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas — il importe cependant de mettre l'accent sur la situation particulière existant entre la Belgique et le Luxembourg. Aux termes de l'article 2 de la Convention coordonnée instituant l'Union économique belgo-luxembourgeoise, les territoires des deux Etats sont considérés comme ne formant qu'un seul territoire au point de vue de la douane, des accises communes et des mesures communes destinées à régler les échanges économiques extérieurs ; la frontière douanière entre les deux Etats est supprimée.

L'article 5 de la même Convention coordonnée prévoit que les dispositions légales et réglementaires en matière de douanes sont communes pour l'ensemble de l'Union. Ces dispositions communes sont élaborées suivant la procédure fixée par la Convention, en particulier par l'article 15. Elles sont d'abord rendues applicables en Belgique. L'unification des législations se réalise ensuite en rendant applicables au Grand-Duché de Luxembourg les lois et règlements belges par un simple acte du gouvernement luxembourgeois. Ces lois et règlements sont publiés au Mémorial et deviennent de ce fait obligatoires pour les citoyens de ce pays. A remarquer qu'il ne s'agit pas ici d'une législation unique valable pour les deux Etats, mais bien

de deux législations identiques : la législation belge et la législation luxembourgeoise.

3. Si l'on considère le Benelux dans son ensemble, on constate, en relation avec ce qui est exposé au chiffre 1, qu'un territoire douanier commun n'existe qu'en ce sens qu'un tarif commun des droits d'entrée est appliqué et qu'aucun droit d'entrée n'est perçu sur les marchandises en trafic interne. Pour le surplus les Pays-Bas d'une part, et l'Union économique belgo-luxembourgeoise d'autre part, forment chacun un territoire douanier distinct. A la frontière commune de ces territoires, les formalités douanières doivent être accomplies de la manière habituelle conformément aux législations nationales respectives.
4. La Convention du 5 septembre 1952 relative à la coopération en matière de douanes et d'accises contient, dans ses articles 1 et 15, des dispositions concernant les documents qui, après avoir été délivrés ou validés dans un pays, sortent également leurs effets dans un des autres ou dans les deux autres pays. Ces dispositions ne constituent cependant pas une base suffisante pour renoncer aux frontières intérieures à l'observation des obligations ayant trait à l'accomplissement des formalités. Il en va de même de l'article 5 du Protocole en matière d'impôts, additionnel au projet de Convention concernant la coopération administrative et judiciaire, lequel est relatif à l'exigibilité des droits en cas de non apurement d'un tel document. Cette disposition prévoit des règles applicables au cas où aucune formalité ne serait plus accomplie aux frontières intérieures. Elle ne constitue cependant pas une base permettant de renoncer à ces formalités.
5. La présente Convention crée une situation dans laquelle aucune formalité ne peut plus être accomplie à aucune des frontières communes, en vertu des législations des trois pays en matière de perception des droits d'entrée.
6. En présence des difficultés déjà signalées au chiffre 1 pour établir dans les trois pays des législations douanières identiques, qui, à défaut de plus amples dispositions, n'auraient d'ailleurs pas pour effet de supprimer entièrement l'obligation d'accomplir des formalités lors du franchissement des frontières intérieures, la solution du problème n'a pas été cherchée dans la voie d'une uniformisation plus poussée du droit douanier. L'idée de base de la présente Convention est que toute la matière des droits d'entrée (exigibilité, perception, exemption, etc.) continuera à être régie par les législations nationales, mais que pour ce qui

touche aux mouvements de marchandises, le champ d'application de ces législations est, en principe, étendu à tout le territoire de Benelux. Cette formule, ainsi que les dispositions déjà existantes, telles celles figurant à l'article 5 du Protocole en matière d'impôts additionnel au projet de Convention concernant la coopération administrative et judiciaire, auront pour conséquence qu'aucune formalité douanière ne pourra plus être effectuée aux frontières intérieures.

7. Le principe de l'extension du champ d'application des lois nationales de chaque pays à l'ensemble du territoire de Benelux, pour ce qui touche aux mouvements de marchandises, est inscrit dans l'alinéa 1^{er} de l'article 2. Cette dernière disposition a pour effet que la présence de marchandises dans un pays comporte certaines conséquences juridiques pour l'application des législations des autres pays : lorsqu'elles proviennent de ces autres pays, elles n'ont pas encore été soustraites au champ d'application des législations de ceux-ci ; lorsqu'elles proviennent du pays tiers elles tombent d'emblée dans le champ d'application des législations des autres pays. Lors du franchissement des frontières intérieures, les marchandises possèdent déjà, en ce qui concerne les législations douanières, le statut juridique, que sans l'extension de l'application des législations nationales à tout le territoire de Benelux, elles obtiendraient seulement au moment de l'accomplissement des formalités relatives au franchissement de ces frontières.
8. La construction juridique esquissée ci-dessus permet de supprimer les formalités douanières lors du passage des marchandises par les frontières intérieures. La présente Convention ne fait pas obstacle à ce que des formalités doivent encore être accomplies aux frontières intérieures dans le domaine des impôts autres que les droits d'entrée. Les simplifications susceptibles d'être instaurées en ce domaine sont encore à l'étude. Pour le surplus, il découle des termes utilisés que les formalités autres que celles ayant trait au passage des marchandises par les frontières intérieures, resteront possibles à ces frontières — on songe par exemple aux formalités requises pour libérer les marchandises dans un bureau de déchargement. Dès lors, les bureaux frontières peuvent, si la chose s'avère utile, conserver ou obtenir les attributions de bureau de déchargement.
9. L'extension du champ d'application des législations douanières nationales concernant les mouvements de marchandises, exposée au chiffre 7, a des conséquences qui pourraient être excessives à l'égard des marchandises en douane, c'est-à-dire des marchandises se trouvant encore sous sujétion douanière. Cette

extension n'est d'ailleurs nécessaire que pour les marchandises transportées sur le territoire d'au moins deux des trois pays. Si les marchandises sont transportées à l'intérieur d'un territoire national, il n'y a pas lieu de rendre applicable la législation des pays où elles ne se trouvent pas. En outre, lorsque le transport de marchandises en douane s'effectue dans plus d'un pays, il est souhaitable de limiter l'application réciproque des législations nationales. L'un et l'autre objectifs ont été réalisés par l'alinéa 2 de l'article 2. Conformément à la lettre *a* de cet alinéa, la législation du pays où un document est délivré ou validé s'applique uniquement dans les pays partenaires où les marchandises sont ensuite transportées ; si les marchandises sont transportées dans les trois pays, la législation du deuxième pays s'applique également dans le troisième pays. La législation accompagne pour ainsi dire les marchandises. La lettre *b* de l'alinéa susvisé contient une double limitation. La législation du pays sur le territoire duquel les marchandises sont destinées à être également transportées s'applique uniquement dans le pays où le document est délivré ou validé et éventuellement dans l'autre pays partenaire si celui-ci est situé entre les deux pays précités ; l'application de la législation du pays sur le territoire duquel les marchandises sont destinées à être également transportées cesse, si les marchandises ne peuvent plus entrer dans ce pays sous le couvert du document.

10. La construction juridique formulée dans l'article 2 a pour conséquence que seuls des documents uniques peuvent être utilisés pour couvrir les transports de marchandises en douane sur le territoire de deux ou trois pays du Benelux. Les législations douanières nationales des trois pays sont en principe applicables aux marchandises de l'espèce (alinéa 1^{er}) sous réserve de ce qui suit :
 - la législation d'un pays n'est appliquée dans un pays suivant que si les marchandises entrent dans ce dernier pays (alinéa 2, lettre *a*) ;
 - la législation du pays où les marchandises seront également transportées est applicable dans les pays où les marchandises ont été préalablement transportées, sous la condition résolutoire que les marchandises ne puissent plus entrer dans ce pays sous le couvert du document (alinéa 2, lettre *b*).

11. L'article 3 prévoit que, nonobstant l'application de la législation nationale d'un pays du Benelux dans les pays partenaires, les agents de douane de chaque pays n'interviennent en principe que dans leur propre pays pour l'exécution des lois nationales de ce pays.

Cette disposition ne préjudicie pas aux conventions conclues ou à conclure et en particulier aux articles 4, 5, 6 et 10 de la Convention du 5 septembre 1952 relative à la coopération en matière de douane et d'accises et aux articles 6, alinéa 3, 8, 19, 23 et 24 du projet de Convention concernant la coopération administrative et judiciaire ainsi qu'à l'article 4 du Protocole en matière d'impôts additionnel à ce projet de Convention.

12. Il est nécessaire que des actes déterminés accomplis dans un pays partenaire conformément à sa loi nationale, soient considérés dans les autres pays comme des actes accomplis conformément aux lois nationales de ces pays. Ce point est réglé dans l'article 4.

Il n'a pas été perdu de vue que certaines applications concrètes du principe général contenu dans l'article 4 sont déjà en vigueur ou existent à l'état de projet. Peuvent être cités à titre d'exemple, les articles 1 à 3 de la Convention de 1952 relative à la coopération en matière de douane et d'accises et l'article 4 du projet de Convention concernant la coopération administrative et judiciaire ainsi que l'article 2 du Protocole en matière d'impôts additionnel à ce projet de Convention. Le texte de l'article 4 du projet de Convention n'est pas en contradiction avec ces dernières dispositions, mais il les coiffe en quelque sorte et les complète.

13. Enfin, il peut être utile de confier l'accomplissement d'actes rentrant dans l'exécution des lois d'un pays à des agents d'un pays partenaire, même s'il n'existe pas dans ce dernier pays de dispositions correspondantes. L'article 5 donne aux Ministres des Finances compétence pour fixer les règles complémentaires en cette matière et détermine, dans le cadre du Traité instituant l'Union économique Benelux, la procédure à suivre.