

## Réalisations de la coopération économique du Benelux présentées à la commission pour la Communauté politique européenne (30 juin 1954)

**Légende:** Le 30 juin 1954, le comité économique de la commission spéciale créée en 1952 au sein de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, pour étudier le projet de statut de la communauté politique européenne, reçoit une documentation préparée par la délégation belge. Ce document présente l'historique de l'intégration économique débutée en 1943 entre les trois pays du Benelux.

**Source:** Archives historiques de l'Union européenne. Alexandre Marc, Fédéralisme, Mouvement européen, Campagne européenne de la jeunesse., AM.C-02, Mouvements pro-européens face aux traités de Messine, AM-232. 537 f/54.

**Copyright:** (c) Conseil de l'Europe

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/realisations\\_de\\_la\\_cooperation\\_economique\\_du\\_benelux\\_presentees\\_a\\_la\\_commission\\_pour\\_la\\_communaute\\_politique\\_europeenne\\_30\\_juin\\_1954-fr-61aff38c-acee-4b75-9da5-cb088823ea47.html](http://www.cvce.eu/obj/realisations_de_la_cooperation_economique_du_benelux_presentees_a_la_commission_pour_la_communaute_politique_europeenne_30_juin_1954-fr-61aff38c-acee-4b75-9da5-cb088823ea47.html)



**Date de dernière mise à jour:** 02/06/2016

COMITE ECONOMIQUE

Document présenté par la délégation belge  
concernant les

REALISATIONS DANS LE DOMAINE DE LA  
COOPERATION BENELUX

Le rapprochement économique entre la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, ébauché depuis de longues années, prit forme le 21 octobre 1943 par la signature d'une Convention Monétaire fixant le taux de change du franc belge par rapport au florin néerlandais. Ce taux de change était destiné à régir les paiements entre les deux zones monétaires intéressées.

D'autre part, la Convention déterminait le mécanisme destiné à assurer le règlement des soldes résultant de son application. En outre, signe de la coopération naissante, elle enjoignait aux autorités monétaires belges et néerlandaises de se tenir mutuellement informées et de se consulter sur toute question relative à la politique monétaire et économique ainsi que d'assurer la coordination des mesures qu'elles seraient amenées à prendre sur leur marché respectif. Ces mesures étaient arrêtées dans le but d'"assurer une unité d'action".

La Convention monétaire de 1943 servit de base aux négociations qui menèrent à la conclusion, le 5 septembre 1944, d'une Convention Douanière néerlando-belgo-luxembourgeoise, qui prévoit l'établissement d'un tarif commun de droits de douane à l'égard des importations en provenance des pays tiers et la suppression des droits de douane à l'importation des marchandises originaires des Etats membres.

Par suite de la situation confuse existant dans les trois pays au moment de la libération, la Convention Douanière ne put être mise immédiatement en vigueur. En outre à Londres, les Gouvernements ne disposaient pas de tous les éléments voulus pour la rédaction de cette Convention et du tarif commun qui y est annexé. C'est pourquoi, la Convention Douanière fut précisée et interprétée par un Protocole signé à La Haye le 14 mars 1947.

Le projet de loi portant approbation de la Convention Douanière précisée et interprétée conformément au Protocole signé à La Haye le 14 mars 1947 fut déposé sur le bureau des Parlements au cours du premier trimestre 1947. Aux Pays-Bas, il fut approuvé le 2 juillet 1947 et le 30 juillet 1947 à l'unanimité sans appel nominal tant à la 2ième qu'à la première Chambre des Etats Généraux. En Belgique, la Chambre des Représentants l'approuva le 3 juillet 1947 avec 135 voix en sa faveur, 5 en sa défaveur et 21 abstentions; le Sénat suivit le 12 août 1947 avec 93 voix en faveur du projet, 12 en sa défaveur et 21 abstentions; au Grand-Duché de Luxembourg, la Chambre des Députés marqua son approbation le 2 juillet 1947 par 45 voix se prononçant en faveur du projet et 5 abstentions.

L'échange des instruments de ratification eut lieu à Bruxelles, le 29 octobre 1947 et la Convention Douanière entra en vigueur le 1er janvier 1948, exécutant la première phase de la réalisation progressive de l'Union Economique.

- L'oeuvre réalisée par cette Convention se caractérise par :
- la suppression de la perception des droits de douane dans les échanges de marchandises entre l'U.E.B.L. et les Pays-Bas;
  - la perception de droits de douane identiques, conformément à un tarif commun, à l'importation de marchandises en provenance de pays tiers;
  - l'organisation d'une coopération administrative par l'institution d'un certain nombre de rouages chargés de gérer les intérêts communs ou parallèles créés par la Convention et de préparer les autres étapes menant à l'Union Economique.

537/F 54 vp

La suppression des droits de douane à la frontière commune est prévue à l'article 2 de la Convention. En vertu de cette disposition, aucun droit de douane n'est perçu à l'entrée des marchandises des Pays-Bas dans l'Union Economique belgo-luxembourgeoise et, réciproquement, à l'entrée des marchandises de l'Union Economique belgo-luxembourgeoise dans les Pays-Bas.

Cette exemption vise aussi bien les marchandises qui sont originaires du pays partenaire, que celles qui y ont été nationalisées à la faveur d'une importation régulière. Sont exclues les marchandises qui, au pays partenaire, se trouvent sous un régime de transit, d'entrepôt ou d'admission en franchise temporaire.

L'article 1 de la Convention stipule que les Pays-Bas et l'Union Economique belgo-luxembourgeoise appliqueront, à l'entrée des marchandises, des droits de douane identiques suivant un tarif douanier commun.

L'établissement d'un tarif commun entièrement nouveau représentait une entreprise considérable dont les effets ne manquent pas d'exercer une influence primordiale s'étendant à tous les secteurs du commerce et de l'industrie.

De plus, il s'agissait d'unifier deux tarifs douaniers fort dissemblables.

Ci-dessous se trouvent représentées de façon schématique les divergences qu'il fallait aplanir et les solutions qui furent adoptées.

1) Première différence : Aux Pays-Bas, seules les marchandises dénommées étaient passibles du droit d'entrée; toutes les autres étaient réputées libres.

Dans l'Union Economique belgo-luxembourgeoise, toutes les marchandises importées donnaient ouverture à une perception, à moins qu'elles n'étaient expressément exemptées.

Solution adoptée : ouverture d'un droit de douane sur toutes les marchandises importées, à moins d'exemption expressément déterminée.

537 f/54 vp

- 2) Deuxième différence : Aux Pays-Bas, les produits étaient rangés selon ordre alphabétique.

Dans l'Union Economique belgo-luxembourgeoise, l'ordre était méthodique, allant du simple au composé.

Solution adoptée : nomenclature méthodique basée sur le "Projet de nomenclature decuanière" préconisé en 1937 par la Société des Nations.

- 3) Troisième différence : Aux Pays-Bas, l'imposition s'effectuait en grande partie sur des bases ad valorem.

Dans l'Union Economique belgo-luxembourgeoise, l'imposition s'effectuait sur des bases spécifiques.

Solution adoptée : imposition sur base "ad valorem".

- 4) Quatrième différence : Aux Pays-Bas, la perception d'un droit d'accise se faisait séparément de celle du droit de douane. Dans l'Union Economique belgo-luxembourgeoise, le droit d'accise était généralement inclus dans le droit de douane.

Solution adoptée : en attendant l'unification des accises, perception séparée de l'accise.

- 5) Cinquième différence : Les marchandises originaires du Congo Belge étaient admises librement en Belgique. Les Pays-Bas ne connaissaient pas de disposition analogue en faveur des produits de leurs territoires d'outre-mer.

D'autre part, l'Accord Général sur les Tarifs douaniers et le Commerce (GATT) interdit toutes préférences tarifaires - même entre métropole et colonies - dont l'existence n'aurait pas été reconnue à une date déterminée.

Solution adoptée : La préférence coloniale, limitée à certains produits, a été étendue à toute la zone Benelux.

Quant à la hauteur des droits, le tarif commun constitue, dans son ensemble, un effort d'abaissement des barrières douanières. Il les supprime entre deux pays économiquement importants. Toute la

Convention s'efforce de faire oeuvre, non point de protections douanières, mais de libération en matière de commerce international.

L'incidence moyenne des droits du nouveau tarif, par rapport à l'ancien tarif belge, peut se calculer comme suit :

- Total des importations belges en 1939 :	19.811 millions FB	
- Taxes douanières perçues en 1939 :	1.474	"
Incidence : 7,4 %		
- Total des importations belges en 1953 :	120.444 millions FB	
- Importations belges en provenance des Pays-Bas (1953)	- 16.620	"
	<hr/>	
	103.824	"
- Taxes douanières perçues en 1953 :	4.665	"
Incidence : 4,5 %		

Le tarif commun a été modifié à la suite de la conclusion de conventions internationales (GATT) et par voie autonome, par des protocoles additionnels conclus entre les pays partenaires de Benelux.

Quant à la coopération administrative, la Convention Douanière a instauré les organismes de coordination suivants :

1. Un Conseil administratif des Douanes, chargé d'assurer l'unification des droits d'entrée et des droits d'accise, ainsi que l'adaptation de ceux-ci aux dispositions de la Convention.
2. Un Conseil de l'Union Economique dont la mission est de donner son avis sur les réglementations des importations, des exportations et du transit et de coordonner les mesures en vue de réaliser, autant que possible, un régime commun en matière de politique commerciale.
3. Un Conseil des accords commerciaux chargé de coordonner les dispositions relatives aux relations conventionnelles avec les pays tiers.
4. La réunion des Présidents des Conseils, chargée de la coordination des travaux des Conseils précités.
5. Un Secrétariat Général de la Convention Douanière.

La Convention Douanière limitait ses effets à l'établissement d'un tarif douanier commun, à l'exemption des droits de douane à la frontière commune et à l'organisation d'une coopération administrative.

Pour pouvoir réaliser un marché commun, la principale caractéristique de l'Union Economique envisagée, il importait encore :

- de coordonner les législations douanières;
- d'égaliser les charges que les impôts indirects, autres que les droits de douane (par ailleurs déjà unifiés par la Convention Douanière) font peser sur les marchandises;
- de supprimer les restrictions quantitatives dans les échanges entre les partenaires;
- de coordonner les relations économiques avec les pays tiers.

Ces points déterminaient donc le programme des travaux à effectuer. Le résultat de ces travaux fut soumis aux instances ministérielles lors de conversations tenues périodiquement entre les Ministres belges, néerlandais et luxembourgeois qui, à ces occasions arrêtaient des directives pour la poursuite des travaux.

#### Coordination des législations douanières.-

Les autorités compétentes sont actuellement en possession d'un projet visant l'unification de la législation douanière des trois pays. Lorsque cette unification pourra être mise en vigueur dans chacun des trois pays, elle le sera à l'intervention de lois nationales. Le projet d'unification porte le titre de "loi générale sur les douanes et accises", et est conçu comme une loi de cadre dont les principes devront dans chaque pays partenaire être développés dans une série d'arrêtés royaux ou ministériels. Il a toutefois paru nécessaire de définir nettement dans cette loi générale les obligations des particuliers à l'égard de l'administration, les droits et les devoirs des employés, et même le sens à attacher à certains mots et à certaines expressions. Ainsi, on a eu en vue de prévenir

des controverses et des jurisprudences contradictoires.

Une Convention relative à la coopération en matière de douanes et accises a été signée à Bruxelles, le 5 septembre 1952. Cette Convention comporte, d'une part, des dispositions relatives à la valeur légale sur tout le territoire des pays de Benelux, des documents de douanes et d'accises délivrés par les fonctionnaires d'un de ces pays, ainsi qu'à celle de certains actes administratifs et constatations officielles. Cette Convention prévoit, d'autre part, que les trois pays s'accorderont l'assistance réciproque en vue de la prévention et de la suppression de la fraude en matière de douanes et accises. Finalement, cette Convention facilitera la simplification des formalités administratives à la frontière belgo-néerlandaise.

#### Impôt indirects

Il a été reconnu qu'il était nécessaire d'égaliser les charges que les impôts indirects font peser sur les marchandises. Les trois grandes catégories d'impôts existant dans les trois pays sont les droits d'entrée, les droits d'accise et la taxe de transmission (impôt sur le chiffre d'affaires ou omzetbelasting).

- a) Comme indiqué ci-dessus, l'unification des droits d'entrée a été réalisée par la Convention Douanière.
- b) L'unification des droits d'accise a été réalisée par la Convention portant unification des droits d'accise et de la rétribution pour la garantie des ouvrages en métaux précieux, signée à La Haye, le 18 février 1950 et ratifiée à Bruxelles le 19 novembre 1951. Les mesures faisant l'objet de cette Convention entrent en vigueur à des dates fixées de commun accord.

Certaines dispositions de la Convention ont déjà été mises en vigueur, notamment en ce qui concerne les boissons fermentées de fruits, les boissons fermentées mousseuses et les ouvrages en métaux précieux.

Des mesures conformes à d'autres dispositions de la Convention ont été mises en vigueur en régime autonome, notamment les droits sur l'acide acétique, les vinaigres, les allumettes et les appareils d'allumage, le sel et les tabacs fabriqués.

L'unification des droits reste à réaliser pour l'alcool, la bière, les eaux minérales et limonades gazeuses, le sucre et la benzine.

Il a été procédé à l'élaboration d'un projet de Convention fixant les règles sur la base desquelles s'effectuera l'unification de la taxe de transmission et des impôts connexes. Le Gouvernement belge n'a pu encore accepter ce projet, étant donné la diminution des recettes qui résulterait de l'application des taux unifiés proposés.

#### Suppression des restrictions quantitatives dans les échanges entre partenaires

L'accord de Pré-Union signé le 15 octobre 1949 entra en vigueur avec effet rétroactif au 1er juillet 1949. Il détermine les modalités des échanges de marchandises entre l'U.E.B.L. et les Pays-Bas jusqu'au moment où les trois Gouvernements auront conclu un accord d'Union Economique.

Conformément aux dispositions prévues à l'Accord, les échanges entre les Pays-Bas et l'U.E.B.L. se font, en principe, à partir du 1er octobre 1949, sauf exceptions temporaires, sous le régime de la liberté. Toutefois, en vue d'éviter des chocs trop violents dans l'interpénétration des économies et d'éviter de déséquilibrer dangereusement la balance des comptes entre les Pays-Bas et l'U.E.B.L., ce régime de liberté ne fut appliqué que par étapes et en tenant compte des moyens de financement disponibles.

Le champ d'application de l'Accord de Pré-Union fut progressivement étendu, de telle sorte qu'actuellement les échanges intra-Benelux sont pratiquement libérés pour les produits nationaux à l'exception d'un nombre restreint de produits industriels ainsi que des produits agricoles.

Certains produits de la pêche font également toutefois encore exception au régime du libre échange.

La libération progressive des échanges entre pays partenaires et le maintien des libérations existantes se heurtèrent cependant à de sérieuses difficultés.

Une première difficulté fut rencontrée dans le domaine des échanges des produits agricoles. Cette difficulté a pu être surmontée par l'établissement d'un régime spécial pour ces produits, en vertu des Protocoles agricoles, signés le 9 mai 1947, le 21 octobre 1950 et le 29 décembre 1950. Les produits repris à une liste A, comprenant entre autres le beurre et la viande, sont soumis à un régime de prix minima. Ces prix minima sont assurés par des prélèvements dont le montant est réparti par moitié entre les Pays-Bas et l'U.E.B.L. La liste B comprend les produits tels que le blé et le sucre soumis dans chacun des pays partenaires à un régime spécial différent. Enfin, la liste C, comprend les produits tombant sous le régime spécial réservé à l'agriculture luxembourgeoise.

Les problèmes agricoles de BENELUX ont cependant été réexaminés en 1955, notamment à l'occasion de l'établissement d'une liste commune BENELUX des libérations à l'O.E.C.E. Le 3 mai 1955, le Comité de Ministres a pris la décision d'harmoniser les politiques agricoles dans les trois pays endéans une période de sept années (1955-1962), en vue de permettre la libre circulation des produits agricoles sur le marché commun. Cette harmonisation sera facilitée par la création d'organes appropriés, par l'application d'une procédure rapide d'arbitrage en matière agricole et par la création, en Belgique et au Luxembourg, d'un fonds agricole.

D'autre part, la libération des échanges fut entravée par la situation monétaire défavorable des Pays-Bas jusqu'en 1952. Depuis lors, cette situation s'est améliorée rapidement et les Pays-Bas se virent en mesure de rembourser à l'U.E.B.L. les crédits qui leur avaient été antérieurement consentis.

Enfin, l'insuffisance d'une coordination des politiques internes a donné lieu à certaines difficultés qui ont amené les Gouvernements des pays du Benelux à signer, le 24 juillet 1953, un Protocole

concernant la Coordination des politiques économique et sociale.

Ce Protocole détermine les principes qui devront être à la base de cette coordination et dont l'objectif doit être notamment de réaliser le niveau d'emploi le plus satisfaisant et le niveau de vie le plus élevé compatibles avec l'équilibre de la balance de paiements et la stabilité financière interne ainsi que l'établissement du niveau des salaires en tenant compte de l'évolution des circonstances économiques et dans le cadre des institutions professionnelles.

La coordination des politiques économique et sociale est assurée par un Comité de Ministres comprenant les Ministres des Affaires Etrangères, du Commerce Extérieur, des Affaires Economiques et des Finances.

Coordination des relations commerciales avec les pays tiers.

Une des autres restrictions aux échanges commerciaux qui subsistait encore entre les pays de Benelux est en voie de disparition : il s'agit des échanges intra-Benelux des produits importés aux Pays-Bas ou dans l'U.E.B.L. en provenance des pays tiers.

En effet, le 9 décembre 1953, les trois Gouvernements ont adopté un Protocole relatif à la politique commerciale.

Alors que l'Accord de Pré-Union de 1949 ainsi que les Protocoles agricoles de 1947 et 1950 et le Protocole du 24 juillet 1953 règlent le régime des échanges entre les partenaires des produits d'origine nationale et déterminent les exceptions à ce régime, le Protocole relatif à la politique commerciale du 9 décembre 1953 vise à étendre le marché commun aux produits importés des pays tiers.

Lors de la Conférence d'Ostende du 29 juillet 1950, les Gouvernements des pays de Benelux avaient déjà décidé, en principe, de poursuivre une politique commerciale commune. Depuis lors et à la suite des contacts permanents qui ont eu lieu entre les représentants des trois pays au sein d'une Commission Permanente, les politiques commerciales respectives ont pu être coordonnées dans une large mesure.

537 f/54 an

./...

Le but principal du Protocole du 9 décembre 1953 est la réalisation d'un marché commun par la poursuite d'une politique commerciale commune. Cette politique devra se traduire par la conclusion d'accords commerciaux communs, d'accords de paiement communs ou parallèles, par une attitude commune dans les organismes internationaux de caractère économique.

Les accords commerciaux communs seront accompagnés de listes communes contingentaires ou de libération. L'établissement de ces listes communes aura comme conséquence particulièrement importante que les produits importés dans la zone Benelux pourront être librement échangés entre les trois pays.

En exécution du Protocole relatif à la politique commerciale, les trois Gouvernements ont déjà présenté à l'O.E.C.E. des listes communes de libération et un mémorandum commun de justification de la politique contingentaire à suivre dans le secteur non libéré.

A l'égard des marchandises payables en dollars, les trois pays du Benelux ont établi une liste commune de produits dont l'importation de la zone dollar est autorisée sans limitation. Ces produits pourront circuler sans entrave entre les partenaires du Benelux. En outre, les Gouvernements des pays du Benelux se proposent de poursuivre leur effort de coordination en vue de soumettre progressivement à un régime commun d'importation dans l'U.E.B.L. et aux Pays-Bas, les produits qui ne sont pas inclus dans la liste commune visée ci-dessus et qui font encore l'objet à l'heure actuelle, d'un régime autonome d'importation dans les trois pays. L'objectif visé est la libre circulation entre les partenaires du Benelux de tous les produits importés de la zone dollar.

Vis-à-vis des pays non membres de l'Union Européenne des Paiements et non compris dans la zone dollar, la politique commerciale commune des partenaires se traduira par la conclusion d'accords commerciaux communs allant de pair avec des accords de paiement parallèles.

Le libre échange des marchandises n'est qu'une étape du processus d'intégration, que constitue l'Union Economique. Le marché commun n'est viable et durable que si les institutions publiques qui exercent une influence sur la vie économique, harmonisent et coordonnent leurs politiques.

Plusieurs accords Benelux présentés ci-dessus - tels que les Protocoles relatifs à la politique économique, sociale et commerciale - visent non seulement l'établissement d'un marché commun, mais constituent déjà des étapes décisives en vue de la réalisation d'une Union Economique complète et durable.

Dans ce domaine, l'Accord concernant la libération des transferts de capitaux est une des réalisations les plus importantes.

Dans ce domaine, la politique pratiquée jusqu'à présent par l'U.E.B.L. et les Pays-Bas était conditionnée par leurs positions extrêmes à l'U.E.P.

Le redressement récent des comptes de l'U.E.B.L. et des Pays-Bas à l'U.E.P. a permis d'envisager la libération des transferts de capitaux. Etant donné que les Pays-Bas sont devenus créanciers à l'U.E.P. et que le solde de la Belgique à l'U.E.P. est toujours actif - quoique moins élevé qu'il y a quelques années - le Comité de Ministres a marqué son accord pour le rétablissement progressif de la liberté de mouvements des capitaux entre les Pays-Bas et l'U.E.B.L.

L'Accord relatif à la libération des transferts de capitaux, signé le 8 juillet 1954, prévoit essentiellement la possibilité de réaliser les capitaux investis dans un pays partenaire, de les rapatrier et d'investir de nouveaux capitaux, d'arbitrer ceux-ci et de transférer les valeurs mobilières nationales.

Toutefois, les émissions resteront soumises à l'approbation préalable des autorités monétaires.

La libération des mouvements de capitaux implique l'organisation d'un marché libre du franc aux Pays-Bas et l'adaptation du marché libre du florin en Belgique.

Les autorités monétaires détermineront la voie par laquelle les catégories de paiements devront s'effectuer.

Une Union Economique complète et durable ne suppose pas seulement le libre échange de marchandises et de capitaux, mais également la libre circulation des personnes et le traitement national de celles-ci en ce qui concerne la prestation de services et l'exercice de toute activité économique.

De plus, l'Union Economique exige une coordination des politiques dans les domaines où ces politiques peuvent avoir une influence sur le maintien de relations monétaires stables et sur la formation des prix.

La coopération exigée présente de multiples aspects qui n'ont pu être exposés dans la présente note et qui font l'objet d'accords déjà conclus ou de projets à l'étude au sein des commissions Benelux compétentes.

Afin de permettre aux membres des Parlements des pays de Benelux de prêter leur concours précieux à la réalisation de l'Union Economique, et en vue de réaliser une étroite coopération entre les trois pays, sur le plan parlementaire, le Comité de Ministres Benelux a adopté, le 3 mai 1955, une convention instituant un " Conseil Interparlementaire de Benelux ". Ce Conseil, composé de 49 membres dont 21 membres du Parlement belge, 21 membres du Parlement néerlandais et 7 membres du Parlement luxembourgeois, pourra adresser aux trois Gouvernements des avis, notamment sous forme de recommandation, au sujet de la réalisation de l'union économique Benelux, du rapprochement culturel, de la coopération politique et de l'unification du droit.

=====