



Commission économique pour l'Europe**Comité des transports intérieurs****Groupe de travail des problèmes douaniers
intéressant les transports****149^e session**

Genève, 12-14 juin 2018

Point 3 b) i) de l'ordre du jour provisoire

**Convention douanière relative au transport international
de marchandises sous le couvert de carnets TIR****(Convention TIR de 1975) :****Révision de la Convention****Propositions d'amendements à la Convention****Communication du Gouvernement ukrainien****Contexte et mandat**

1. À sa 149^e session, le Groupe de travail a poursuivi ses débats sur les propositions d'amendements à l'article 20, telles qu'elles sont énoncées dans le document ECE/TRANS/WP.30/2017/21. La délégation de l'Union européenne a confirmé son souhait de maintenir la proposition visant à remplacer, à l'article 20, le mot « pays » par « Partie contractante », et a invité les autres délégations à appuyer cette proposition, sachant qu'elle n'aurait pas de conséquences négatives sur l'application de la disposition dans les unions douanières qui ne sont pas parties contractantes à la Convention TIR. La délégation ukrainienne, tout en exprimant son soutien à la position de l'Union européenne, a proposé d'établir une comparaison entre la Convention TIR et d'autres instruments juridiques internationaux pertinents, notamment la Convention de Kyoto révisée ou l'Accord de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur la facilitation des échanges. La délégation russe a conseillé au Groupe de travail de considérer les diverses propositions avec précaution, car il s'agissait d'une question complexe. En outre, elle a fait observer que l'application de l'article 48 ne constituait pas une solution entièrement satisfaisante quant à la situation de l'Union économique eurasiennne. À l'issue du débat, le Groupe de travail a volontiers accepté l'offre de la délégation ukrainienne d'élaborer un document comparatif pour examen à sa session suivante, si possible (voir ECE/TRANS/WP.30/296, par. 8).

2. Le secrétariat communique, en annexe¹, les propositions soumises par le Gouvernement ukrainien.

¹ La communication est reproduite telle qu'elle a été reçue.



Annexe

Articles 20 et 48 de la Convention TIR

A. Objectif de l'amendement

1. Actuellement, l'Union européenne est à la fois une union douanière et une Partie contractante non étatique à la Convention TIR. L'Union économique eurasienne (UEE), quant à elle, est une union douanière dont les États membres sont Parties contractantes à la Convention TIR à titre individuel, mais l'UEE elle-même n'a pas adhéré à la Convention. Il semble par conséquent que l'UEE doive s'appuyer sur l'article 48 pour les mesures législatives ou les conditions spéciales applicables sur son propre territoire douanier, notamment pour la prescription d'itinéraires et de délais conformément à l'article 20. Les propositions relatives à l'article 20 visent à remplacer le mot « pays » par un mot ou une expression qui d'une part serait compatible avec le libellé du reste de la Convention et, d'autre part, correspondrait davantage aux objectifs des unions douanières, que ces dernières soient ou non également Parties contractantes.

2. D'une manière générale, les codes nationaux des douanes ou la législation correspondante (y compris la législation des unions douanières ou économiques) stipulent que les autorités douanières peuvent fixer des délais et prescrire des itinéraires dans différents cas ou dans le cadre de différentes opérations telles que les opérations de transit. Le droit des autorités douanières de fixer des délais pour le transport international de marchandises et en particulier d'exiger qu'un itinéraire déterminé soit suivi a toujours été énoncé dans la Convention TIR, notamment la Convention TIR de 1959 (art. 10) et la Convention TIR de 1975 (art. 20).

3. Dans ce contexte, on peut dire que l'article 48 donne aux Parties contractantes, à savoir les États, pays et autres entités cités à l'article 52 (notamment aux unions douanières et économiques), la liberté et la marge voulues pour adopter des règles particulières concernant toutes les opérations de transport, notamment le transit, et fixer des itinéraires et des délais de transport sur le territoire douanier d'une union (le territoire des pays constituant l'union).

4. Ces règles particulières peuvent figurer dans le Code des douanes de l'union douanière ou économique ou les règlements de cette union (par exemple, le Code des douanes communautaire (CDC) ou le Code des douanes de l'UEE).

5. Il est clairement tenu compte des dispositions de l'article 48 de la Convention TIR de 1975 dans le Règlement d'exécution (UE) 2015/2447, daté du 24 novembre 2015, établissant les modalités d'application de certaines dispositions du Règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant le Code des douanes de l'Union.

B. Législation applicable

1. Article 275

Itinéraire de circulation des marchandises dans le cadre d'une opération TIR (art. 226, par. 3, point b), et art. 227, par. 2, point b), du Code)

1. Les marchandises circulant dans le cadre d'une opération TIR sont acheminées jusqu'au bureau de douane de destination ou de sortie par un itinéraire économiquement justifié.

2. Lorsque le bureau de douane de départ ou d'entrée le juge nécessaire, il fixe un itinéraire pour l'opération TIR en tenant compte de toute information utile communiquée par le titulaire du carnet TIR.

[...]

et

2. Article 276

Formalités à accomplir au bureau de douane de départ ou d'entrée pour la circulation des marchandises dans le cadre d'une opération TIR (art. 226, par. 3, point b), et art. 227, par. 2, point b), du Code)

[...]

2. Le bureau de douane auquel les données du carnet TIR ont été présentées fixe le délai imparti pour la présentation des marchandises au bureau de douane de destination ou de sortie, en tenant compte des éléments suivants :

- a) L'itinéraire ;
- b) Le moyen de transport ;
- c) La législation en matière de transports ou tous autres actes législatifs qui pourraient avoir une incidence sur la fixation d'un délai ;
- d) Toute information utile communiquée par le titulaire du carnet TIR.

3. Lorsque le délai est fixé par le bureau de douane de départ ou d'entrée, il est contraignant pour les autorités douanières des États membres sur le territoire desquels les marchandises entrent au cours de l'opération TIR, et ces autorités ne peuvent le modifier.

[...]

5. Le bureau de douane de départ ou d'entrée transmet les énonciations de l'opération TIR au bureau de douane de destination ou de sortie déclaré.

3. Article 144 du Code des douanes de l'Union économique eurasiennne

Délai de transit douanier

1. Lorsqu'il place les marchandises sous le régime du transit douanier, le bureau de douane de départ précise le délai de transport des marchandises à respecter entre le bureau de douane de départ et le bureau de douane de destination (ci-après le « délai de transit douanier »).

2. En ce qui concerne les marchandises transportées par chemin de fer, le délai de transit douanier est établi sur la base de 2 000 kilomètres par mois et à raison de sept jours calendaires au minimum. En ce qui concerne les marchandises transportées par d'autres moyens de transport, le délai de transit douanier est fixé en fonction de la durée habituelle de transport des marchandises, en tenant compte du mode de transport considéré et des capacités du moyen de transport, de l'itinéraire établi, d'autres conditions s'appliquant au transport et/ou des informations communiquées par le déclarant ou le transporteur, et en prévoyant un régime de travail et de repos du conducteur du moyen de transport qui soit conforme aux accords internationaux conclus par les États membres avec la tierce partie, sans toutefois dépasser le délai de transit douanier fixé.

3. Le délai de transit douanier ne doit pas être supérieur au délai fixé sur la base de 2 000 kilomètres par mois ou à la période arrêtée par la Commission en tenant compte des caractéristiques du transport des marchandises visées par le régime du transit douanier.

4. Article 344

Itinéraire de transport des marchandises

1. Les autorités douanières déterminent l'itinéraire de transport des marchandises de façon à permettre leur contrôle lorsqu'elles sont visées par le contrôle douanier applicable sur le territoire de l'Union douanière.
2. L'itinéraire de transport des marchandises est établi lorsque celles-ci sont placées sous le régime du transit douanier ou lorsqu'elles sont soumises au contrôle douanier dans les cas où, conformément au présent Code, ces marchandises peuvent être transportées sur le territoire douanier de l'Union sans être soumises au régime du transit douanier.
3. L'itinéraire de transport des marchandises est établi lorsque celles-ci sont transportées par la route et par voie navigable, à l'exception du transport de marchandises étrangères par bateau, notamment par bateau de navigation fluviomaritime, entre les ports maritimes d'un État membre et/ou d'États membres, sans emprunter les voies navigables intérieures d'un État membre et/ou d'États membres.
4. L'itinéraire de transport des marchandises, s'agissant de celles qui sont placées sous le régime du transit douanier, est établi par le bureau de douane de départ, sur la base des renseignements figurant dans les documents de transport.
5. Le changement par le transporteur de l'itinéraire de transport de marchandises placées sous le régime du transit douanier est autorisé lorsque le bureau de douane de départ ou tout autre bureau de douane se trouvant sur le parcours communique son accord au transporteur sous forme électronique ou écrite.
6. Lorsqu'elles établissent l'itinéraire de transport de marchandises circulant sur le territoire d'un seul État membre, les autorités douanières peuvent utiliser des systèmes informatiques et des moyens techniques de contrôle douanier permettant de surveiller à distance la circulation des moyens de transport et le respect de l'itinéraire fixé.
7. Les modalités de la mise en œuvre des opérations douanières relatives à l'établissement, à la modification et au respect de l'itinéraire fixé pour le transport de marchandises placées sous le régime du transit douanier sont définies par la Commission ; s'agissant des marchandises sous contrôle douanier, lorsque, conformément au présent Code, ces marchandises peuvent passer par le territoire douanier de l'Union sans être soumises au régime du transit douanier, ces mêmes modalités sont définies par la législation des États Membres.

C. Considérations du Gouvernement ukrainien

6. Même sous sa forme actuelle, l'article 20 ne paraît pas constituer un obstacle sérieux pour les unions douanières ou économiques puisqu'il peut s'appliquer *mutatis mutandis* au titre de l'article 48.
7. Toutefois, à la lumière des débats relatifs à l'amendement de forme, le Groupe de travail a envisagé les possibilités qui s'offraient dans la perspective d'un changement du mot « pays ».
8. Concrètement, l'expression « Partie contractante », qui est employée le plus souvent, soit 54 fois, dans la Convention TIR, a été jugée plus pertinente. Il ressort des comptes rendus des débats sur les modifications de forme que celles-ci n'avaient aucunement pour objet de modifier l'interprétation de l'article 20 ou sa mise en œuvre sur le fond, plusieurs décennies ayant été nécessaires à leur développement. À cet égard, il convient de noter que l'article 20 n'a jamais été modifié.
9. En ce qui concerne le mot « pays », on le retrouve 41 fois dans le texte juridique, dans différents articles et dans des contextes divers. Employé à l'article 20, le terme « pays » l'est également à de nombreuses reprises dans le reste de la Convention TIR.

Ce terme est donc compatible avec le libellé de la Convention TIR. On notera alors qu'un remplacement de ce terme à l'article 20 par l'expression « Partie contractante » ne concernerait pas seulement la forme, mais également le fond.

10. Il convient aussi de noter que le terme « État » apparaît 20 fois dans le texte juridique de la Convention TIR et que, dans le contexte de cet instrument, il est analogue au terme « pays » et à l'expression « Partie contractante », ce qui peut influencer sur la liberté d'action des autorités compétentes du « pays », de l'« État » ou du « pays en tant que Partie contractante », d'une part, et de l'« union douanière ou économique en tant que Partie contractante », d'autre part, ou limiter l'exercice de cette liberté.

11. Compte tenu de ces arguments et conformément aux dispositions de l'article 52, une Partie contractante à la Convention TIR peut être clairement définie comme suit:

- a) Tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies (ONU) ;
- b) Les membres de l'une des institutions spécialisées de l'ONU ;
- c) Les membres de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) ;
- d) Les parties au Statut de la Cour internationale de Justice ;
- e) Tout autre État invité par l'Assemblée générale des Nations Unies ;
- f) Les unions douanières ou économiques.

12. L'étape suivante consiste à fixer les droits, la compétence et les obligations des parties prenantes.

13. Les unions douanières ou économiques n'ont pas le droit de vote, mais les États qui en sont membres ont le droit d'adopter des règles particulières concernant les opérations régies par la Convention TIR.

14. Par ailleurs, au point k) de son article premier, la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (Convention de Kyoto révisée) définit une « Union douanière ou économique » comme « une Union constituée et composée par des États ayant compétence pour adopter sa propre réglementation qui est obligatoire pour ces États dans les matières couvertes par la présente Convention et pour décider, selon ses procédures internes, de signer ou de ratifier la présente Convention ou d'y adhérer ».

15. Tout en étant presque identique à celui de l'article 52 de la Convention TIR, le libellé de l'article 8 de la Convention de Kyoto révisée comporte des précisions importantes au paragraphe 5, à savoir :

a) Toute Union douanière ou économique peut, conformément aux dispositions des paragraphes 1, 2 et 3 du présent article, devenir Partie contractante à la présente Convention. Elle informe alors le dépositaire de sa compétence en relation avec les matières couvertes par la présente Convention. Elle informe également le dépositaire de toute modification substantielle apportée à l'étendue de sa compétence ;

b) Les Unions douanières ou économiques Parties contractantes à la présente Convention exercent, pour les questions qui relèvent de leur compétence, en leur nom propre, les droits et s'acquittent des responsabilités que la présente Convention confère aux membres de ces Unions qui sont Parties contractantes à la présente Convention. En pareil cas, les membres de ces Unions ne sont pas habilités à exercer individuellement ces droits, y compris le droit de vote.

16. L'article 11 prévoit aussi des prescriptions et des obligations pour ces unions : « Aux fins de l'application de la présente Convention, les Unions douanières ou économiques qui sont Parties contractantes notifient au Secrétaire général du Conseil les territoires qui constituent l'Union douanière ou économique, et ces territoires sont à considérer comme un seul territoire. ».