



## Conseil économique et social

Distr. générale  
26 mars 2013  
Français  
Original: anglais

---

### Commission économique pour l'Europe

#### Comité des transports intérieurs

#### Groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports

##### 134<sup>e</sup> session

Genève, 11-14 juin 2013

Point 8 c) iii) de l'ordre du jour provisoire

**Convention douanière relative au transport international de marchandises  
sous le couvert de carnets TIR (Convention TIR de 1975):**

**application de la Convention – application de la Convention TIR**

**dans l'Union douanière du Bélarus, de la Fédération de Russie et du Kazakhstan**

### Application de la Convention TIR dans une union douanière

#### Note du secrétariat

#### I. Mandat

1. À la 133<sup>e</sup> session du Groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports (WP.30), la Commission économique eurasiennne a informé le Groupe de travail des progrès de l'élaboration d'un accord intergouvernemental sur le fonctionnement du régime TIR dans l'Union douanière, notamment des efforts qui sont faits pour parvenir à une position commune sur la question de savoir si le régime TIR peut s'appliquer ou non aux transports intérieurs de marchandises étrangères sous douane entre deux bureaux situés dans des États membres différents sans qu'il y ait traversée du territoire de pays tiers.

2. Le secrétariat a présenté le document informel n<sup>o</sup> 5 (2013) qui analyse plusieurs dispositions clefs de la Convention TIR dans le cadre du droit international et conclu que leur libellé actuel ne semblait pas autoriser une interprétation claire dans le cas des unions douanières qui n'ont pas de frontières douanières intérieures. Afin de donner aux nouvelles unions douanières la souplesse nécessaire pour adapter l'utilisation du régime TIR à leurs besoins économiques et pratiques, le secrétariat a proposé plusieurs options quant à la manière de modifier l'article 2.

3. Le WP.30 a remercié le secrétariat du travail accompli et a décidé d'examiner ces propositions en détail à sa prochaine session. Il a prié le secrétariat, dans l'intervalle, de publier le document informel n° 5 (2013) en tant que document officiel dans toutes les langues de travail et d'y inclure la possibilité d'appliquer l'un des amendements à titre provisoire en attendant son entrée en vigueur. Le présent document est la version révisée du document informel n° 5 (2013) soumis à la 133<sup>e</sup> session. Le secrétariat l'a établi afin de fournir au WP.30 et aux Parties contractantes les informations nécessaires pour qu'ils parviennent à un consensus sur la manière de procéder. Bien que les Parties contractantes soient, en principe, libres de conclure des accords entre elles, cela ne devrait en aucun cas entraver ou compromettre le fonctionnement de la Convention TIR ou remettre en cause les droits et obligations des autres Parties à la Convention TIR ou à des instruments internationaux connexes. À cet égard, le WP.30 est aussi invité à rappeler le document ECE/TRANS/WP.30/2010/6, établi par le secrétariat, qui porte sur l'application de la Convention TIR dans une union douanière comportant un territoire douanier unique.

## II. Historique de la question

4. Depuis la 132<sup>e</sup> session du WP.30, le secrétariat a été informé des éléments nouveaux suivants:

a) Un membre du Parlement européen a interrogé la Commission européenne au sujet du rétablissement de l'application du régime de transit TIR pour le transport de marchandises sous douane au sein de l'Union européenne (UE). Le Commissaire chargé de la fiscalité, des douanes, de l'audit et de la lutte antifraude, M. Šemeta, a répondu que l'absence de frontières internes excluait toute possibilité d'utiliser des carnets TIR pour les transports intérieurs de l'UE.

Le Code des douanes de l'UE autorise, au paragraphe 2, point b), de l'article 91, l'utilisation de carnets TIR pour les transports:

- Qui débutent ou doivent se terminer à l'extérieur de la Communauté; ou
- Qui portent sur des envois de marchandises qui doivent être déchargées sur le territoire douanier de la Communauté et qui sont acheminées avec des marchandises à décharger dans un pays tiers; ou
- Qui sont effectués d'un point à un autre de la Communauté avec emprunt du territoire d'un pays tiers.

b) Le Kazakhstan a soumis une étude qui indiquait que, pour l'Union douanière du Bélarus, de la Fédération de Russie et du Kazakhstan, le régime TIR était le moyen le plus efficace et le plus pratique d'assurer la sécurité financière du transit douanier. Cette étude concluait également qu'en vertu des articles 48 et 49 de la Convention TIR, les opérations TIR pouvaient être menées à bien pour les transports intérieurs au sein d'une union douanière (document informel n° 1 (2013)).

c) À la 133<sup>e</sup> session du Groupe de travail, la chaîne internationale de garantie s'est dite prête à couvrir de telles opérations, dès maintenant et non seulement pour les transports TIR à l'intérieur de l'Union douanière mais aussi à l'intérieur d'un pays. Le WP.30 a pris bonne note de cette information aux fins de son examen de la question.

d) La Commission économique eurasiennne a regretté que le Groupe de travail n'ait pas réussi à trouver un consensus sur la question de fond à sa 133<sup>e</sup> session, et souligné que les États membres de l'Union douanière pourraient prendre leur propre décision avant que le WP.30 se prononce.

### III. Interprétation du terme «frontière» dans l'article 2 et importance des articles 48 et 49

5. Le terme «frontière» n'est pas couramment employé seul dans les conventions douanières internationales. Dans le «Glossaire des termes douaniers internationaux» (Organisation mondiale des douanes, octobre 2011), seul le terme «frontière douanière», qui signifie «limite du territoire douanier», est mentionné.

6. Le transit douanier est défini dans la Convention de Kyoto révisée (1999), administrée par l'Organisation mondiale des douanes (OMD), comme étant le «régime douanier sous lequel sont placées les marchandises transportées sous contrôle douanier d'un bureau de douane à un autre». La définition du transit douanier que donne l'OMD couvre donc à la fois les transits nationaux et internationaux.

7. Aux fins de la définition du terme «frontière» dans la Convention TIR, les principes d'interprétation qui figurent dans la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités peuvent constituer un point de départ intéressant. Le paragraphe 1 de l'article 31 de la Convention de Vienne dispose ce qui suit: «*Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but.*». Le contexte comprend, outre le texte de l'instrument lui-même, préambule et annexes inclus, les autres accords et documents acceptés par les Parties en tant qu'instruments ayant un rapport au traité (par. 2 de l'article 31). Toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des Parties à l'égard de l'interprétation du traité doit aussi être prise en compte. Enfin, il existe des moyens complémentaires d'interprétation, tels que les travaux préparatoires relatifs au traité et les circonstances dans lesquelles il a été conclu (art. 32).

8. Dans ce contexte, et en accord avec les dispositions universellement acceptées du droit des traités en matière d'interprétation, le terme «frontière» employé à l'article 2 pourrait être compris dans le sens de «frontière douanière» où a lieu le traitement douanier des carnets TIR, dans la mesure où l'objet et le but de la Convention TIR est le transit douanier. Puisqu'une union douanière comportant un territoire douanier unique ne comporte pas de frontières douanières internes, l'interprétation ci-dessus pourrait permettre de conclure que la procédure TIR ne peut être employée pour une opération de transit qui débute ou doit se terminer à l'extérieur du territoire douanier unique ou qui est effectuée d'un point à un autre du territoire douanier avec emprunt du territoire d'un pays tiers. Ainsi la Convention TIR ne pourrait pas s'appliquer raisonnablement aux opérations de transit nationales qui, dans ce cas, seraient assimilables aux transits au sein de l'union douanière.

9. Par ailleurs, il convient de mentionner l'importance de l'article 48 de la Convention TIR, qui dispose ce qui suit:

*«Aucune disposition de la présente Convention n'exclut le droit pour les Parties contractantes qui forment une union douanière ou économique d'adopter des règles particulières concernant les opérations de transport au départ ou à destination de leurs territoires ou en transit par ceux-ci pour autant que ces règles ne diminuent pas les facilités prévues par la présente Convention.»*

10. Tout d'abord, le libellé de l'article ne semble pas laisser entendre que les conditions de «départ», de «destination» et de «transit» s'appliquent simultanément. Dans la version anglaise, l'absence de mention «and/or» (et/ou) et l'utilisation du seul «or» signifie qu'une seule de ces conditions devrait s'appliquer et non toutes à la fois. À la lumière de l'article 2, l'article 48 ne semble pas autoriser clairement la libre utilisation de la procédure TIR au sein d'une union douanière. En revanche, l'ambiguïté du libellé ne l'interdit pas non plus explicitement. C'est pourquoi les règles d'interprétation des traités et les pratiques établies seraient le meilleur moyen de déterminer le sens qu'il faut donner à cet article.

11. Enfin, l'article 49 de la Convention TIR laisse les Parties contractantes libres d'accorder des facilités plus grandes que celles garanties par la Convention ou d'autres instruments juridiques régionaux ou nationaux, sous réserve que ces facilités n'entravent pas l'application de la Convention TIR. L'article évoque des facilités plus grandes, c'est-à-dire des avantages plus grands. La pertinence de cet article n'est pas absolument évidente, à moins de considérer que le fait d'appliquer le régime TIR au sein d'une union douanière présente un plus grand intérêt pour les utilisateurs que de ne pas l'appliquer. On peut aussi étudier la question sous l'angle des avantages que la procédure TIR présente pour les autorités douanières et les administrations concernées en termes de gestion des risques, mais il ne s'agit pas là d'une facilité accordée par une Partie contractante aux utilisateurs ou aux autres Parties contractantes. L'article 49 n'est vraisemblablement pertinent que dans la mesure où la formation d'une union douanière est en soi une facilité plus grande accordée aux membres de ladite union. Par conséquent, le secrétariat estime qu'il n'est pas nécessaire de faire référence à l'article 49 ou de le modifier.

#### IV. Autres considérations

12. Les unions douanières doivent être créées conformément aux normes internationales définies au paragraphe 8 de l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1994. En d'autres termes, le GATT de 1994 définit les exigences applicables à une union douanière. En particulier, les alinéas a i) et ii) du paragraphe 8 de l'article XXIV disposent ce qui suit:

«a) On entend par union douanière la substitution d'un seul territoire douanier à deux ou plusieurs territoires douaniers, lorsque cette substitution a pour conséquence:

i) Que les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives (à l'exception, dans la mesure où cela serait nécessaire, des restrictions autorisées aux termes des articles XI, XII, XIII, XIV, XV et XX) sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux entre les territoires constitutifs de l'union, ou tout au moins pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires de ces territoires;

ii) Et que, sous réserve des dispositions du paragraphe 9, les droits de douane et les autres réglementations appliqués par chacun des membres de l'union au commerce avec les territoires qui ne sont pas compris dans celle-ci sont identiques en substance.».

13. Compte tenu de ce qui précède, deux points doivent être pris en considération par le WP.30 et par les Parties contractantes:

a) L'utilisation de la procédure TIR au sein d'une union douanière comportant un territoire douanier unique sans frontières internes pour le transport de marchandises nationales pourrait poser des problèmes en ce qui concerne certaines dispositions de la Convention TIR et, peut-être, les dispositions du GATT de 1994<sup>1</sup>. En outre, on pourrait

---

<sup>1</sup> Un ancien juge de l'Organe d'appel de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a noté que «l'une des tâches importantes dont doivent s'acquitter les membres de l'OMC est de s'assurer que les disciplines de l'Organisation sont effectivement appliquées afin d'empêcher les unions douanières et les accords régionaux de libre-échange d'être trop exclusifs et discriminatoires à l'égard des parties extérieures». Il reste à savoir si cette déclaration pourrait s'appliquer à l'application de la procédure TIR aux marchandises étrangères qui traversent les frontières géographiques entre les pays au sein d'une union douanière par opposition aux marchandises étrangères qui doivent faire l'objet d'une procédure TIR uniquement à l'entrée et à la sortie du territoire de l'union douanière pris dans son ensemble.

faire valoir que la suppression des contrôles douaniers qui découle de la création d'un territoire douanier unique dispense de la nécessité d'une garantie pour les marchandises nationales en transit. D'un autre côté, il est possible que l'application de la procédure TIR aux marchandises venant de l'extérieur de l'union douanière et destinées à la consommation dans l'un des pays de l'union suscite des préoccupations légitimes et justifie la poursuite de l'application de la procédure TIR. Cependant, il faudrait pour cela apporter à la Convention TIR certains ajustements;

b) On pourrait considérer comme discriminatoire le fait que la procédure et la garantie TIR puissent être utilisées sur certains itinéraires au sein de l'union douanière (par exemple, entre Saint-Pétersbourg et Minsk, en traversant la frontière interne entre le Bélarus et la Fédération de Russie) et pas sur d'autres, quelles que soient les circonstances (par exemple, entre Saint-Pétersbourg et Moscou, entièrement sur le territoire russe). Une éventuelle discrimination entre ces deux cas serait contraire aux principes de base d'une union douanière comportant un territoire douanier unique sans frontières douanières internes, puisque les opérations de transport seraient toujours traitées soit comme internationales, soit comme nationales en fonction de l'itinéraire sélectionné.

## V. Proposition d'amendement

14. Afin de faciliter les discussions du Groupe de travail, et conformément à la demande faite par le Groupe de travail à sa 133<sup>e</sup> session, le secrétariat a établi une série de propositions visant à modifier l'article 2 lui-même ou, à défaut, à ajouter une nouvelle note explicative à cet article. Une proposition d'amendement supplémentaire est proposée pour l'article 48, ainsi que la possibilité d'appliquer à titre provisoire un amendement donné en attendant son entrée en vigueur. Les modifications qu'il est proposé d'apporter au texte actuel de la Convention sont indiquées en caractères gras pour les ajouts et biffés pour les suppressions.

Proposition d'amendement à l'article 2:

- «1. La présente Convention vise les transports de marchandises effectués sans rupture de charge, à travers une ou plusieurs frontières [**douanières**], d'un bureau de douane de départ d'une Partie contractante à un bureau de douane de destination d'une autre Partie contractante, ou de la même Partie contractante, dans des véhicules routiers, des ensembles de véhicules ou dans des conteneurs à condition qu'une partie du trajet entre le commencement du transport TIR et son achèvement se fasse par route.
- 2. Les dispositions du paragraphe 1 du présent article ne sauraient empêcher les Parties contractantes, en particulier celles qui forment une union douanière ou économique, d'adopter unilatéralement, bilatéralement ou multilatéralement des lois autorisant l'application de la Convention TIR pour les transports effectués intégralement sur leur territoire douanier, sans qu'il y ait traversée d'une frontière douanière.».**

Proposition de nouvelle note explicative de l'article 2:

**«0.2-3 Les dispositions du présent article ne sauraient empêcher les Parties contractantes qui forment une union douanière ou économique d'appliquer d'un commun accord la procédure TIR pour les opérations de transport effectuées sur leur territoire concernant des marchandises qui proviennent de l'extérieur de ce territoire, pour autant que les conditions de ces opérations soient précisées et qu'elles ne soient pas contraires par ailleurs à [l'objet et au but] [l'esprit et à la lettre] de la Convention TIR.».**

Proposition d'amendement à l'article 48:

«Aucune disposition de la présente Convention n'exclut le droit pour les Parties contractantes d'adopter des règles particulières concernant les opérations de transport au départ ou à l'arrivée de leurs territoires ou en transit par ceux-ci, **ces conditions pouvant être concomitantes**, pour autant que ces règles ne diminuent pas les facilités prévues par la présente Convention.».

Note sur l'application de l'amendement avant son entrée en vigueur:

«Par décision du Comité de gestion, si elles décident d'accepter l'un des amendements ci-dessus ou un autre amendement de leur choix, les Parties contractantes, et en particulier les membres de l'union douanière en cause, peuvent appliquer à titre provisoire l'amendement, de bonne foi, avant son entrée en vigueur mais pas avant qu'il soit notifié au Secrétaire général.».

## **VI. Examen par le Groupe de travail**

15. Le Groupe de travail est invité à examiner les propositions ci-dessus et à indiquer au secrétariat l'option qui devrait être choisie.

---