



Commission économique pour l'Europe**Comité des transports intérieurs****Groupe de travail des problèmes douaniers
intéressant les transports****143^e session**

Genève, 31 mai-3 juin 2016

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****Propositions d'amendements à la Convention****Note du secrétariat****I. Historique et mandat**

1. À sa session précédente, le Groupe de travail a décidé de réexaminer les propositions d'amendements au paragraphe 1 de l'article 14 et au paragraphe 2 de l'article 15, à l'article 20 et aux paragraphes 1 et 2 de l'article 22, ainsi que diverses propositions tendant à remplacer les termes « conditions et prescriptions » par « conditions et prescriptions minimales » [voir ECE/TRANS/WP.30/284, par. 14 b) à f)]. À la suite de cette demande, le secrétariat a établi le document ECE/TRANS/WP.30/2016/9, pour examen par le Groupe de travail (ECE/TRANS/WP.30/284, par. 15).

II. Présentation des termes examinés

2. Les principaux termes examinés dans le présent document sont les suivants :
- a) La Partie contractante (singulier) ;
 - b) Les Parties contractantes (pluriel) ;
 - c) Le pays.



3. Étant donné que chacun de ces termes peut se comprendre différemment selon le contexte ou encore selon la syntaxe ou la grammaire des diverses langues, il semble légitime de partir d'une définition juridique conforme au droit international et à la pratique en matière de traités.

4. Tout d'abord, une Partie contractante (au singulier ou au pluriel) à une convention est un État ou une autre entité ayant le pouvoir de conclure des traités, qui a exprimé son consentement à être lié par un traité (voir les définitions données dans la Collection des traités de l'Organisation des Nations Unies¹). Une entité autre qu'un État habilitée à conclure des traités s'entend de toute entité intergouvernementale dotée d'une personnalité juridique internationale. Une Partie contractante à une convention n'est donc pas nécessairement un État. Un État est représenté par un gouvernement, mais toute autre Partie contractante à une convention est représentée soit par un de ses organes, soit par son État membre.

5. Dans le droit fil de ce qui précède, l'article 52 de la Convention TIR stipule que tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies ainsi que les unions douanières ou économiques peuvent devenir Parties contractantes à ladite Convention.

6. On peut donc affirmer que le terme « Partie contractante » (au singulier ou au pluriel) désigne généralement l'ensemble des entités (États ou autres) liées par les termes de la Convention TIR.

7. Lorsqu'on évoque, notamment, un État qui est Partie contractante à une convention, c'est bien à l'État, et donc à son gouvernement, qu'il incombe d'honorer les obligations qui en découlent. Au sens du droit international, que cette responsabilité incombe à un ministère ou à tout autre organe gouvernemental est sans conséquence et procède d'une délégation des tâches au niveau interne. C'est, en effet, à l'État dans son ensemble, par l'intermédiaire de son gouvernement, qu'incombe la responsabilité de s'acquitter des obligations contractées au titre de la convention. De ce point de vue, les obligations d'ordre général prévues dans les conventions internationales incombent le plus souvent aux Parties contractantes, tandis que les obligations procédurales ou techniques peuvent être réservées à un organe donné. Néanmoins, on évite, dans la mesure du possible, de faire mention d'organes spécifiques, précisément en raison des variations dans la délégation des tâches à l'échelle interne.

8. Le terme « pays » désigne une zone définie par des caractéristiques géographiques ou des frontières politiques. Dans le droit international, la signification du terme « pays » recoupe toujours celle du terme « État », lequel s'entend d'une entité juridique représentée par un gouvernement central dont la souveraineté s'étend à une zone géographique pourvue d'une population permanente et qui est habilitée à engager des relations avec d'autres États souverains. Il est, du reste, généralement admis qu'un État souverain n'est ni dépendant d'une autre puissance ou d'un autre État, ni subordonné à celle-ci ou celui-ci. C'est pourquoi l'emploi des termes « pays » ou « État » peut avoir un effet restrictif et exclure d'autres entités qui peuvent être Parties contractantes à une convention, sans qu'il s'agisse d'États. Ces termes peuvent toutefois trouver leur utilité dans certains contextes précis.

¹ https://treaties.un.org/pages/Overview.aspx?path=overview/definition/page1_fr.xml&clang=_fr.

III. Paragraphe 1 de l'article 14 et paragraphe 2 de l'article 15

9. Le paragraphe 1 de l'article 14 se lit comme suit :

« Chaque Partie contractante se réserve le droit de refuser de reconnaître la validité de l'agrément des véhicules routiers ou des conteneurs qui ne satisfont pas aux conditions prévues aux articles 12 et 13 ci-dessus. Toutefois, les Parties contractantes éviteront de retarder le transport lorsque les défauts constatés sont d'importance mineure et ne créent aucun risque de fraude. ».

10. Le terme « Partie contractante » est utilisé au singulier et au pluriel dans ce paragraphe, ce qui n'est pas nécessairement incohérent, étant donné qu'on peut comprendre ce qui suit :

a) Chaque Partie contractante, en son nom propre, se réserve un droit qu'elle pourra choisir d'exercer ou non à tout moment ;

b) Toutes les Parties contractantes doivent éviter, en tous temps et dans la mesure du possible, de retarder le transport ; il s'agit d'une obligation d'ordre général, indépendante des cas exceptionnels dans lesquels une Partie contractante donnée peut décider d'exercer le droit qu'elle s'est réservé.

11. Le paragraphe 2 de l'article 15 se lit comme suit :

« Les dispositions du paragraphe 1 du présent article ne sauraient empêcher une Partie contractante d'exiger l'accomplissement, au bureau de douane de destination, des formalités prescrites dans sa réglementation nationale, afin de garantir qu'une fois achevée l'opération TIR, le véhicule routier, l'ensemble des véhicules ou le conteneur seront réexportés. ».

12. Dans ce cas, la disposition n'est ni prescriptive, c'est-à-dire qu'elle n'entraîne pas l'obligation d'agir d'une certaine manière, ni prohibitive, puisqu'elle ne tend pas à empêcher une action particulière ; au contraire, elle permet aux Parties contractantes de définir des prescriptions (additionnelles) qui ne figurent pas dans la Convention, sur la base de la législation nationale. C'est pourquoi l'emploi du terme « Parties contractantes » se rapporte aux entités (englobant le gouvernement dans sa totalité et tout organe gouvernemental compétent) plutôt qu'à une autorité particulière, étant donné que ces prescriptions nationales relèvent de la compétence de différents ministères, organes ou autres.

IV. Article 20

13. L'article 20 se lit actuellement comme suit :

« Pour le parcours sur le territoire de leur pays, les autorités douanières pourront fixer un délai et exiger que le véhicule routier, l'ensemble des véhicules ou le conteneur suivent un itinéraire déterminé. ».

14. Le terme « pays » est utilisé ici. L'article 20 autorise les autorités douanières à fixer un délai et à prescrire un itinéraire donné. Il s'agit d'une fonction qui relève de la compétence d'un organe spécifique, et les autorités douanières de chaque État contractant peuvent uniquement agir dans les limites de l'État dont elles dépendent. Ici, l'utilisation du terme « pays » est donc logique.

15. Remplacer « autorités douanières » par « Parties contractantes » n'aurait éventuellement de sens que dans le cas des Parties contractantes qui ne sont pas des États, à condition qu'elles possèdent leurs propres autorités douanières, ou que les autorités

douanières de leurs États membres soient compétentes pour prescrire des itinéraires et fixer des délais au-delà du territoire national où elles sont établies et dans l'ensemble de l'Union douanière.

16. Si toutefois les Parties contractantes estiment qu'il convient de modifier cette disposition, il pourrait être préférable de s'inspirer de la formulation de la note explicative à l'article 20, comme suit :

« Pour le parcours sur le ~~leur~~ territoire de ~~leur~~ pays, les autorités douanières pourront fixer un délai et exiger que le véhicule routier, l'ensemble des véhicules ou le conteneur suivent un itinéraire déterminé. ».

17. Les autorités douanières peuvent donc prescrire des itinéraires et fixer des délais sur l'ensemble du territoire de leur ressort.

V. Article 22

18. L'article 22 se lit comme suit :

« 1. En règle générale et sauf dans le cas où elles procéderaient à la visite des marchandises en application du paragraphe 2 de l'article 5, les autorités douanières des bureaux de douane de passage de chacune des Parties contractantes acceptent les scellements douaniers des autres Parties contractantes, sous réserve qu'ils soient intacts. Toutefois, lesdites autorités douanières pourront, si les nécessités du contrôle l'exigent, ajouter leurs propres scellements.

2. Les scellements douaniers ainsi acceptés par une Partie contractante bénéficieront sur son territoire de la même protection juridique que les scellements nationaux. ».

19. Le paragraphe 1 oblige toutes les Parties contractantes en général à accepter les scellements des autres Parties contractantes, en particulier les autorités douanières des bureaux de douane de passage de chacune des Parties contractantes. Le paragraphe 1 permet aussi aux autorités douanières de prendre l'initiative d'apposer leurs propres scellements « si les nécessités du contrôle l'exigent ».

20. Le paragraphe 2 prévoit une obligation applicable à toutes les Parties contractantes. Il ne mentionne précisément ni organisme ni autorité d'exécution. Il est probable qu'une mention générique a été choisie car la disposition visée ne prévoit pas d'exception, contrairement au paragraphe 1 qui permet aux autorités douanières, dans certaines conditions, de s'écarter des prescriptions. En outre, il se peut que, dans certains pays, la protection juridique apportée par les scellements douaniers s'applique également à d'autres services de maintien de l'ordre. En pareil cas, il serait difficile de dresser la liste complète des divers scellements offrant une protection juridique dans les différentes juridictions nationales.

21. Compte tenu de ce qui précède, il ne semble pas qu'il y ait matière à modifier le libellé de l'article 22.

VI. Paragraphe 7 de la première partie de l'Annexe 9

22. Le paragraphe 7 de la première partie de l'Annexe 9 se lit actuellement comme suit :

« Les conditions et prescriptions stipulées plus haut ne préjugent pas des conditions et prescriptions supplémentaires que les Parties contractantes souhaiteraient éventuellement prescrire. ».

23. Il est généralement admis actuellement que cette disposition se rapporte au droit de chaque Partie contractante, d'une manière générale. Néanmoins, d'aucuns se sont récemment inquiétés de ce que, dans d'autres langues (comme le russe), ce libellé pourrait être compris comme se rapportant à une décision collective des Parties contractantes, plutôt qu'à une décision propre à chacune d'entre elles. Bien que tel ne soit pas le cas pour l'anglais et le français, procéder à une modification dans toutes les langues pour utiliser le libellé « chaque Partie contractante » n'a aucune incidence concrète et peut donc être acceptable. Le paragraphe se lirait donc comme suit :

« Les conditions et prescriptions stipulées plus haut ne préjugent pas des conditions et prescriptions supplémentaires que ~~les~~ chaque Parties contractantes souhaiteraient éventuellement prescrire. ».

VII. Considérations relatives à l'utilisation des termes « conditions et prescriptions [minimales] »

24. Dans la Convention, on trouve tantôt « conditions et prescriptions » tantôt « conditions et prescriptions minimales » :

- 1) Article 6, paragraphe 1 : Aussi longtemps que les conditions et prescriptions minimales stipulées dans la première partie de l'annexe 9 sont respectées, (...) révoquée si les conditions et prescriptions minimales (...)
- 2) Article 6, paragraphe 2 *bis* : Une organisation internationale (...) satisfera aux conditions et aux prescriptions définies dans la troisième partie de l'annexe 9. (...) si ces critères ne sont plus remplis ;
- 3) Article 6, paragraphe 4 : Seules les personnes qui satisfont aux conditions et prescriptions minimales (...)
- 4) Annexe 8, article 10 g) : tient un registre central (...) les conditions et prescriptions minimales établies dans l'annexe 9 ;
- 5) Annexe 9, Première partie, sous-titre : Conditions et prescriptions ;
- 6) Annexe 9, première partie, paragraphe 1 : Pour être habilitée (...) conditions et prescriptions ci-après ;
- 7) Annexe 9, première partie, paragraphe 3 iii) : vérifier (...) des conditions et prescriptions minimales (...)
- 8) Annexe 9, première partie, paragraphe 5 : La Partie contractante (...) aux présentes conditions et prescriptions ;
- 9) Annexe 9, première partie, paragraphe 7 : Les conditions et prescriptions stipulées (...) conditions et prescriptions supplémentaires (...)
- 10) Annexe 9, deuxième partie, sous-titre : Conditions et prescriptions minimales ;
- 11) Annexe 9, deuxième partie, paragraphe 1 : Les conditions et prescriptions minimales... ;
- 12) Annexe 9, deuxième partie, paragraphe 1 e) iii) : dans la mesure (...) relatives aux conditions et prescriptions minimales susmentionnées ;
- 13) Annexe 9, deuxième partie, paragraphe 3 : Les Parties contractantes (...) des conditions et prescriptions minimales énoncées aux paragraphes 1 et 2 ;
- 14) Annexe 9, deuxième partie, paragraphe 7 : L'habilitation (...) aux conditions et prescriptions minimales énoncées (...)

- 15) Annexe 9, troisième partie, sous-titre : Conditions et prescriptions ;
- 16) Annexe 9, troisième partie, paragraphe 1 : Pour être habilitée (...) conditions et prescriptions ci-après ;
- 17) Annexe 9, troisième partie, paragraphe 5 : Le Comité de gestion (...) conditions et prescriptions ci-dessus (...);
- 18) Annexe 10, premier paragraphe introductif : En vertu du (...) satisfont aux conditions et prescriptions minimales énoncées dans la deuxième partie de l'annexe 9 de la Convention.
25. Les conditions et prescriptions applicables aux divers acteurs du régime TIR sont énoncées principalement dans les trois parties de l'annexe 9, avec des renvois correspondants dans le corps du texte de la Convention, précisément à l'article 6.
26. La première partie de l'annexe 9 définit les conditions et prescriptions (non minimales) auxquelles les associations nationales doivent se conformer pour être habilitées à se porter caution dans le cadre du régime TIR. Le paragraphe 7 de la première partie de l'annexe 9 permet aussi à chaque Partie contractante de définir des conditions et prescriptions additionnelles. Le renvoi correspondant se trouve, dans le corps du texte de la Convention, au paragraphe 1 de l'article 6, dans lequel sont définies des « conditions et prescriptions minimales ». Ce renvoi à la première partie de l'annexe 9 est incohérent. Puisque le paragraphe 7 de la première partie de l'annexe 9 garantit expressément à chaque Partie contractante le droit d'imposer des conditions et prescriptions additionnelles, le champ d'application implicite qu'apporte le terme « minimales » est superflu. Il est donc préconisé de procéder à une harmonisation d'ordre rédactionnel, en modifiant le paragraphe 1 de l'article 6, comme suit :
- « 1. Aussi longtemps que les conditions et prescriptions ~~minimales~~ stipulées dans la première partie de l'annexe 9 sont respectées, chaque Partie contractante peut habiliter des associations à délivrer les Carnets TIR, soit directement, soit par l'intermédiaire d'associations correspondantes, et à se porter caution. L'habilitation est révoquée si les conditions et prescriptions ~~minimales~~ contenues dans la première partie de l'annexe 9 ne sont plus respectées. ».**
27. Le paragraphe 3 iii) de la première partie de l'annexe 9 parle lui aussi des « conditions et prescriptions minimales stipulées dans la deuxième partie [de l'annexe 9] ». La deuxième partie de l'annexe 9 évoque les conditions et prescriptions minimales auxquelles doivent satisfaire les titulaires de carnets TIR. Le paragraphe 2 de la deuxième partie de l'annexe 9 permet aussi d'imposer « des conditions et des prescriptions supplémentaires et plus restrictives ». Les termes « conditions et prescriptions minimales » de la deuxième partie de l'annexe 9 sont employés de façon cohérente dans tout le texte de la Convention ; l'adjectif « minimales » peut donc être systématiquement ajouté ou pas aux termes « conditions et prescriptions ».
28. La troisième partie de l'annexe 9 évoque les conditions et prescriptions (non minimales) auxquelles doivent satisfaire les organisations internationales. Par contraste avec les première et deuxième parties de l'annexe 9, il n'est pas prévu que les Parties contractantes puissent imposer unilatéralement (à l'échelle nationale) des conditions et prescriptions additionnelles applicables aux organisations internationales. L'ajout d'autres conditions et prescriptions dans la troisième partie de l'annexe 9 suppose l'accord de toutes les Parties contractantes et l'adoption d'un amendement à la Convention conformément à l'article 60. En conséquence, le libellé retenu au paragraphe 2 *bis* de l'article 6 est cohérent, tant sur le fond que la forme, avec celui de la troisième partie de l'annexe 9 et aucune modification ne s'impose.

VIII. Examen par le Groupe de travail

29. Le Groupe de travail est invité à examiner les cas dans lesquels il souhaite procéder à des modifications, à la lumière des informations apportées dans le présent document.
