



Commission économique pour l'Europe**Comité des transports intérieurs****Groupe de travail des problèmes douaniers
intéressant les transports****136^e session**

Genève, 4-7 février 2014

Point 8 b) 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):****Révision de la Convention – Proposition d'amendement à la Convention TIR:
Utilisation du régime TIR dans une union douanière comportant un territoire
douanier unique ou à l'intérieur d'un pays****Proposition d'amendement à la Convention TIR:
Utilisation du régime TIR à l'intérieur d'un pays****Note du secrétariat TIR****I. Mandat**

1. À la 135^e session du Groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports (WP.30), le secrétariat a présenté le document ECE/TRANS/WP.30/2013/9 qui analysait les dispositions pertinentes de la Convention TIR dans le cadre du droit international en ce qui concerne l'application du régime TIR dans une union douanière comportant un territoire douanier unique ou à l'intérieur d'un pays. Ce document proposait également plusieurs options quant à la manière de modifier l'article 2 de la Convention TIR pour permettre une telle utilisation. Le Groupe de travail a conclu, à l'issue du débat, qu'une analyse plus approfondie était nécessaire avant de décider s'il convient ou non que cette modification soit adoptée et a donc prié le secrétariat de procéder, en vue de la présente session, à une analyse de la possibilité d'utiliser le régime TIR à l'intérieur d'un pays (voir ECE/TRANS/WP.30/270, par. 39).



II. Historique

2. Lors des 132^e et 133^e sessions du WP.30, la Commission économique eurasiennne (EurAsEC) a informé le Groupe de travail que les États membres de l'Union douanière du Bélarus, de la Fédération de Russie et du Kazakhstan étaient en train d'élaborer un projet d'accord intergouvernemental sur le fonctionnement du régime TIR dans l'Union douanière, qui prévoyait entre autres l'utilisation d'une seule paire de volets n^o 1/n^o 2 d'un carnet TIR. L'Union douanière constitue un territoire douanier unique sans contrôles douaniers appliqués aux frontières intérieures (ECE/TRANS/WP.30/264, par. 34).

3. La Commission économique eurasiennne a demandé au Groupe de travail de donner des orientations sur plusieurs questions liées à l'application de la Convention TIR au sein de l'Union douanière évoquées dans le document informel n^o 17 (2012). Le WP.30 a noté que la réponse à donner à ces questions dépendait de l'interprétation du terme «frontière» dans l'article 2 de la Convention. Il a relevé à ce propos que la formulation actuelle de l'article 2 ne semblait pas se prêter à une interprétation claire et nette dans le cas des unions douanières.

4. Le Groupe de travail a conclu qu'il pourrait être nécessaire, pour lever cette ambiguïté, de modifier l'article 2 ou de l'assortir d'une nouvelle note explicative. Le secrétariat a proposé un tel exemple de modification dans le document ECE/TRANS/WP.30/2013/9. Si cette proposition est acceptée, la modification rendra possible l'utilisation du régime TIR dans un seul pays, pour autant que ce pays le juge approprié et adopte la législation nationale nécessaire. Plusieurs délégations ont toutefois estimé que la Convention TIR, en tant qu'accord international, ne devrait pas être utilisée pour de telles opérations de transport. Les délégations de l'Ouzbékistan et de l'Ukraine se sont prononcées en faveur de l'utilisation du régime TIR dans un seul et même pays pour le transport de marchandises sous douane, en mettant en avant ses avantages pour la facilitation des échanges. L'Union internationale des transports routiers (IRU) a rappelé qu'elle était disposée à soutenir de telles opérations de transport à l'intérieur d'un pays, que ce soit dans le cadre de la Convention TIR ou dans le cadre d'un autre régime distinct mais analogue.

III. Cadre de la Convention TIR

5. Une «convention» est officiellement définie comme étant un accord formel entre États. Le terme générique de «convention» est donc synonyme du terme générique de «traité». Un «traité» est un accord exprès relevant du droit international conclu entre des acteurs du droit international, en l'occurrence des États souverains et des organisations internationales. Aux termes de la Convention de Vienne sur le droit des traités, un traité doit être:

- i) Un instrument contraignant, ce qui signifie que l'intention des Parties contractantes était de créer des droits et obligations juridiques;
- ii) Conclu entre des États ou des organisations internationales ayant le pouvoir de conclure des traités;
- iii) Régi par le droit international; et
- iv) Formulé par écrit.

6. Il ressort des définitions qui précèdent que la Convention TIR a pour objet de réglementer les relations entre États dans un domaine bien défini, en l'occurrence le transit douanier. C'est ce que confirment formellement l'article 2 et la note explicative 0.2-1 qui prévoit qu'«un transport sous carnet TIR peut commencer et se terminer dans un même pays à condition qu'il emprunte au cours du trajet un territoire étranger».

7. Par conséquent, la procédure mise en place dans le cadre de la Convention n'était pas destinée à porter sur le transit intérieur d'un bureau de douane à un autre dans le même pays sans franchissement d'une frontière. Les procédures nationales de transit douanier sont réglementées et mises en œuvre en application du droit national. Il n'y aurait donc guère d'intérêt à réglementer au niveau international une question qui relève du droit national.

IV. Utilisation dans un seul pays: quelques considérations

8. Il existe des conventions douanières qui ne s'appliquent qu'à un territoire douanier unique:

i) La Convention relative à un régime de transit commun sert de base au nouveau système de transit informatisé (NSTI) qui s'applique entre l'Union européenne (UE), l'Association européenne de libre-échange (AELE) et la Turquie. Le NSTI est cependant aussi utilisé au sein de l'UE en absence de tout franchissement d'une frontière (transit communautaire);

ii) Le Carnet de passage en douane (CPD) et le Carnet d'admission temporaire (carnet ATA) peuvent être utilisés dans une Partie contractante unique.

9. Certaines conventions internationales de la CEE relatives au transport ont élaboré des normes de sécurité de haute qualité qui ont également été adoptées pour les opérations de transport au niveau national. Il s'agit notamment de l'Accord relatif aux transports internationaux de denrées périssables et aux engins spéciaux à utiliser pour ces transports (ATP), ainsi que de l'Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (ADR). Toutefois, ces conventions en elles-mêmes n'entraînent aucun droit ni obligation d'utiliser leurs normes sur le plan national. Des Parties contractantes ont simplement décidé d'imposer les mêmes normes dans leur législation nationale et de les appliquer aux opérations de transport à l'intérieur de leur pays. Simultanément, les mêmes normes s'appliquent au transport international conformément à l'accord international. Cela revient à dire qu'en pratique un régime TIR national identique pourrait être instauré par les pays qui le souhaitent mais qu'il ne doit pas faire partie de la Convention TIR et qu'il ne nécessite aucune modification. Il s'agirait d'un choix national et d'une décision du gouvernement de mettre en place un système parallèle, de légiférer sur le plan national et de coopérer avec l'organisation qui pourrait fournir des carnets TIR nationaux et garantir la couverture dans le cadre d'un dispositif adapté.

10. D'un autre côté, cela signifierait que les questions liées à un éventuel régime TIR national ne relèveraient pas du Comité de gestion de la Commission de contrôle TIR (TIRExB) ni même du WP.30. Cela, en raison du fait que ces organes s'occupent de coopération internationale, des relations entre les Parties contractantes et du fonctionnement du système TIR au niveau international.

V. Considérations d'ordre pratique

A. Dans le cas d'un système TIR national indépendant parallèle

11. D'un point de vue pratique, plusieurs questions doivent être résolues, comme par exemple l'organisation de la couverture de garantie pour un système TIR national. Plus concrètement:

i) Est-il envisagé que la chaîne internationale de garantie et l'assureur mondial couvrent les responsabilités nationales dans le cas d'un système TIR national indépendant parallèle? Ou y aurait-il une couverture d'assurance séparée?

ii) Actuellement, la Convention TIR stipule clairement que l'organisation internationale (dans le cas présent l'IRU) doit être autorisée par le Comité de gestion de la Convention TIR de 1975 (AC.2) à imprimer et à distribuer des carnets TIR aux associations garantes habilitées à les délivrer. Ne serait-il pas raisonnable de penser que dans le cas d'un système TIR indépendant conçu sur le plan national c'est au gouvernement qu'il incomberait de délivrer l'autorisation séparément? Cela revient à dire que l'organisation internationale est autorisée par l'AC.2 mais que cela ne signifie pas nécessairement que la même organisation serait automatiquement autorisée à faire la même chose au niveau national. Il y aurait un dispositif identique, fonctionnant selon la même logique, en utilisant un carnet TIR, mais complètement séparé de la Convention et soumis à la législation nationale;

iii) La même organisation nationale traiterai-elle les demandes de paiement nationales?

B. Dans le cas de l'utilisation nationale du régime TIR après amendement de la Convention

12. Si la Convention est amendée de manière à prévoir l'utilisation nationale du régime TIR, une simple autorisation de l'AC.2 serait suffisante. Quelques questions subsistent cependant:

i) D'une manière générale, il convient de relever que de nombreuses dispositions de la Convention TIR semblent perdre de leur signification, ou tout au moins de leur «pertinence», si le régime TIR peut être appliqué aux transports de transit national. Il s'agit notamment de diverses définitions que l'on trouve dans les articles suivants: article 1, article 2, article 3 b), article 4, article 6, paragraphe 2, article 6, paragraphe 2 *bis*, article 8, paragraphe 4, article 21, article 22, article 34, article 35 et article 42. La question se pose donc de savoir si l'on peut toujours parler de Convention TIR lorsqu'elle ne s'applique que si partiellement à une procédure nationale de transit;

ii) Le paragraphe 1 de l'article 13 de l'annexe 9 stipule que le fonctionnement de la Commission de contrôle TIR et du secrétariat TIR est financé par un montant par carnet TIR distribué par l'organisation internationale. Si les transports TIR intérieurs font partie de la Convention TIR, le calcul devra tenir compte des carnets TIR qui les concernent;

iii) Dans le même temps, comme le régime TIR national est une affaire interne, ni le secrétariat TIR, ni la Commission de contrôle TIR, ni aucun autre organisme international concerné par la Convention TIR ne sera habilité à intervenir, à faire des recommandations ou à prendre des décisions sur des questions relevant exclusivement de la souveraineté nationale;

iv) La chaîne de garantie internationale couvrirait-elle les responsabilités nationales? Si c'était le cas, le principe de solidarité qui régit la chaîne de garantie internationale serait menacé et on peut douter que les associations d'autres pays acceptent un tel changement.

VI. Examen par le Groupe de travail

13. Le Groupe de travail est invité à prendre note de ce qui précède et à débattre de la question de savoir si les informations disponibles et les avantages potentiels suffisent pour qu'une décision puisse être prise en faveur d'un tel amendement.
