



Bruxelles, le 11.3.2019
COM(2019) 131 final

2019/0073 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité de gestion de la convention TIR en ce qui concerne la proposition visant à modifier la convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition porte sur la décision établissant la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du comité de gestion institué par la convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR¹ (ci-après la «convention TIR»), en liaison avec l'adoption envisagée de modifications concernant les associations TIR et les bureaux de douane intervenant dans les opérations TIR.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. La convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR

La convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR du 14 novembre 1975 (la «convention TIR») vise à faciliter le transport international de marchandises depuis les bureaux de douane de départ jusqu'aux bureaux de douane de destination et à travers autant de pays que nécessaire. La convention TIR est entrée en vigueur en 1978. En janvier 2019, les parties à la convention sont au nombre de 76, à savoir 75 États et l'Union européenne. L'Union européenne est partie à la convention TIR² depuis le 20 juin 1983. Tous les États membres sont parties à la convention TIR.

2.2. Le comité de gestion

Le comité de gestion agit dans le cadre de la convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR. Le rôle du comité de gestion est d'examiner et d'adopter les modifications à la convention TIR. Les propositions sont mises aux voix et chaque État, qui est partie et est représenté à une session du comité de gestion, dispose d'une voix. L'Union dispose d'une compétence exclusive dans le domaine des douanes relevant de la convention TIR. Toutefois, l'Union, en tant qu'organisation internationale, n'a pas de droit de vote. Tous les États membres sont des parties ayant le droit de vote.

Les amendements à la convention TIR sont adoptés à la majorité des deux tiers des parties présentes et votantes. Un quorum d'au moins le tiers des États qui sont parties est nécessaire pour prendre une décision.

2.3. L'acte envisagé du comité de gestion

Le comité de gestion se réunira en 2019 aux dates suivantes: 7 février et 17 octobre. Lors d'une de ses réunions ou d'une session exceptionnelle, le comité de gestion doit prendre une décision sur l'adoption des modifications proposées à la convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR (ci-après l'«acte envisagé»).

L'acte envisagé a les objectifs suivants: i) préciser quelles autorités peuvent habiliter une ou des associations à se porter garantes; ii) accroître le nombre de bureaux de douane de départ et/ou de destination susceptibles d'intervenir dans une opération de transport TIR; et iii) rendre obligatoire la publication d'informations sur les limitations du nombre de bureaux de douane de départ et/ou de destination disponibles qui sont ouverts pour les opérations TIR.

¹ TIR est l'acronyme de «Transports Internationaux Routiers».

² Règlement (CEE) n° 2112/78 du Conseil du 25 juillet 1978 concernant la conclusion de la convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR (convention TIR), en date, à Genève, du 14 novembre 1975 (JO L 252 du 14.9.1978, p. 1).

L'acte envisagé deviendra contraignant pour les parties conformément aux articles 59 et 60 de la convention TIR. L'article 59, qui concerne les amendements apportés au dispositif de la convention TIR, prévoit ce qui suit: «Sous réserve des dispositions de l'article 60, tout amendement proposé communiqué en application des dispositions du paragraphe précédent entrera en vigueur pour toutes les Parties contractantes trois mois après l'expiration d'une période de douze mois suivant la date à laquelle la communication a été faite, si pendant cette période aucune objection à l'amendement proposé n'a été notifiée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies par un État qui est Partie contractante. Si une objection à l'amendement proposé a été notifiée conformément aux dispositions du paragraphe 3 du présent article, l'amendement sera réputé ne pas avoir été accepté et n'aura aucun effet.»

L'article 60, qui porte sur les amendements aux annexes de la convention TIR, dispose ce qui suit: «Tout amendement proposé aux annexes 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 et 10, examiné conformément aux dispositions des paragraphes 1 et 2 de l'article 59, entre en vigueur à une date qui est fixée par le Comité de gestion au moment de son adoption, à moins qu'à une date antérieure, que fixe le Comité de gestion au même moment, un cinquième des États qui sont Parties contractantes ou cinq États qui sont Parties contractantes, si ce chiffre est inférieur, aient notifié au Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies qu'ils élèvent des objections contre l'amendement. Les dates visées au présent paragraphe sont fixées par le Comité de gestion à la majorité des deux tiers de ses membres présents et votants.»

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

L'Union partage les objectifs visés par les modifications proposées à la convention TIR et à ses notes explicatives. L'Union est notamment favorable à la clarification concernant les autorités compétentes en matière d'habilitation des associations garantes; à l'accroissement du nombre de bureaux de douane intervenant dans une opération TIR; et à l'obligation de mettre à la disposition du public les informations sur les limitations du nombre de bureaux de douane de départ et/ou de destination disponibles qui sont ouverts pour les opérations TIR.

Plus précisément, la proposition de modification de l'article 6, paragraphe 1, de la convention TIR visant à remplacer le terme «chaque» par «les autorités douanières ou autres autorités compétentes d'une» repose sur une demande de la Fédération de Russie visant à tenir compte du fait que, compte tenu des différentes dispositions administratives qui existent au sein des diverses parties contractantes, il se peut que l'autorité compétente en matière d'habilitation d'une association garante ne soit pas toujours l'administration des douanes. Le libellé proposé est une solution de compromis étant donné que plusieurs parties contractantes, dont l'Union européenne, se disent préoccupées par la proposition initiale de supprimer purement et simplement le terme «autorités douanières» en raison des exigences de la législation nationale ou internationale. L'amendement proposé élargirait le champ d'application de la disposition afin d'offrir la flexibilité nécessaire.

La proposition de modification de l'article 18, troisième ligne, de la convention TIR, visant à remplacer le terme «quatre» par «huit» et à ajouter un nouveau paragraphe libellé «Les autorités douanières peuvent limiter le nombre maximal de bureaux de douane de départ (ou de destination) sur leur territoire à moins de sept, mais pas à moins de trois», constitue une modification majeure. En doublant le nombre des bureaux de douane susceptibles d'intervenir dans une opération TIR, l'amendement proposé renforcerait la compétitivité du système TIR et faciliterait grandement les activités du secteur des transports. Dans le même temps, sur la base d'une proposition de la Fédération de Russie, les parties contractantes pourraient conserver la possibilité de limiter le nombre de bureaux de douane intervenant sur leur territoire, afin de prévenir des risques potentiels pour leur budget national. Cette proposition

de modification devrait être examinée en même temps que la proposition de nouvelle note explicative relative à l'article 18.

La proposition de nouvelle note explicative de l'article 18 de la convention TIR a été élaborée par la commission de contrôle TIR (mandatée par le comité de gestion). Elle vise à compléter la proposition de modification de l'article 18, qui permet aux parties de prévoir un nombre plus réduit de bureaux de douane de départ et/ou de destination sur leur territoire. En vertu des exigences de la nouvelle note explicative proposée, si, au sein d'une partie, les autorités douanières limitent le nombre maximal de bureaux de douane de départ (ou de destination) sur leur territoire, cette information doit être mise à la disposition du public et également communiquée à la commission de contrôle TIR. Ce mécanisme permettrait d'éviter des difficultés juridiques et logistiques dans le secteur des transports au cas où de telles limitations seraient mises en place.

La proposition de modification de la note explicative de l'article 6, paragraphe 2, de la convention TIR, visant à remplacer les termes «d'un pays peuvent agréer» par «d'une Partie contractante peuvent donner habilitation à», a pour but de renforcer la cohérence du texte et est de nature technique.

La modification proposée de l'annexe 9, première partie, paragraphe 1, de la convention TIR, qui remplacerait les termes «Parties contractantes» par «autorités douanières ou autres autorités compétentes d'une Partie contractante», vise à élargir le champ d'application de la disposition afin d'offrir davantage de flexibilité, compte tenu des différentes dispositions administratives qui existent au sein des diverses parties. À l'instar de la modification de l'article 6, paragraphe 1, décrite ci-dessus, cet amendement proposé repose sur une proposition de la Fédération de Russie. En tant que telle, la proposition élargirait le champ d'application de la disposition afin d'offrir la flexibilité nécessaire.

Des consultations sur les amendements proposés ont été menées avec les États membres au sein du groupe d'experts douaniers «TIR» (coordination Genève). D'autres consultations ont eu lieu lors des sessions du groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports de la commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU).

La coordination interne, ainsi que les discussions conjointes avec les États membres dans le cadre du groupe d'experts douaniers «TIR», ont clairement établi l'absence d'opposition aux amendements proposés.

4. BASE JURIDIQUE

4.1. Base juridique procédurale

4.1.1. Principes

L'article 218, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit des décisions établissant *«les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord»*.

La notion d'*«actes ayant des effets juridiques»* englobe les actes ayant des effets juridiques en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question. Elle englobe également des instruments auxquels le droit international ne confère aucun effet contraignant, mais qui

ont «vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union»³.

4.1.2. Application en l'espèce

Le comité de gestion est une instance créée par un accord, à savoir la convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR.

L'acte que le comité de gestion est appelé à adopter est un acte ayant des effets juridiques. L'acte envisagé sera contraignant en vertu du droit international, conformément aux articles 59 et 60 de la convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR.

L'acte envisagé ne complète ni ne modifie le cadre institutionnel de la convention TIR.

En conséquence, la base juridique procédurale de la décision proposée est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

4.2. Base juridique matérielle

4.2.1. Principes

La base juridique matérielle d'une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'acte envisagé pour lequel une position est prise au nom de l'Union. Si l'acte envisagé poursuit deux finalités ou comporte deux composantes et qu'il apparaît que l'une de ces deux finalités ou composantes est la principale, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, la décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE doit être fondée sur une seule base juridique matérielle, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prédominante.

4.2.2. Application en l'espèce

L'objectif et le contenu de l'acte envisagé concernent essentiellement la politique commerciale commune.

La base juridique matérielle de la décision proposée est donc l'article 207 du TFUE.

4.3. Conclusion

La base juridique de la décision proposée devrait être l'article 207, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

5. PUBLICATION DE L'ACTE ENVISAGE

Étant donné que l'acte du comité de gestion modifiera la convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR et ses annexes, il convient de le publier au *Journal officiel de l'Union européenne* après son adoption.

³ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, affaire C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité de gestion de la convention TIR en ce qui concerne la proposition visant à modifier la convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 207, en liaison avec son article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) La convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR (la «convention TIR») du 14 novembre 1975 a été approuvée au nom de la Communauté économique européenne par le règlement (CEE) n° 2112/78 du Conseil⁴ et est entrée en vigueur dans la Communauté le 20 juin 1983⁵.
- (2) Conformément aux articles 59 et 60 de la convention TIR, le comité de gestion peut adopter des amendements à la majorité des deux tiers des parties contractantes présentes et votantes.
- (3) Lors d'une session extraordinaire à tenir en juin 2019, le comité de gestion doit adopter plusieurs amendements à la convention TIR et à ses annexes.
- (4) Il y a lieu d'établir la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du comité de gestion, car ces amendements seront contraignants pour l'Union.
- (5) Afin de tenir compte des différentes dispositions administratives qui existent au sein des diverses parties contractantes, il est nécessaire d'étendre le domaine de compétence des acteurs en vertu de l'article 6 de la convention TIR ainsi que le champ d'application de la note explicative correspondante et de l'annexe 9 de ladite convention, afin de permettre aux autorités autres que douanières d'habiliter une association à se porter garante des personnes qui utilisent le régime TIR.
- (6) Afin de faciliter l'application de la convention TIR par la chaîne logistique et d'améliorer la compétitivité du transport international relevant de la convention TIR, il est nécessaire de modifier l'article 18 afin d'accroître le nombre de bureaux de douane susceptibles d'intervenir dans une opération TIR. Dans le même temps, la possibilité est donnée aux autorités douanières d'une partie contractante de limiter le nombre de bureaux de douane susceptibles d'intervenir dans une opération TIR sur son territoire, à condition d'en informer le public et la commission de contrôle TIR,

⁴ Règlement (CEE) n° 2112/78 du Conseil du 25 juillet 1978 concernant la conclusion de la convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR (convention TIR), en date, à Genève, du 14 novembre 1975 (JO L 252 du 14.9.1978, p. 1).

⁵ JO L 31 du 2.2.1983, p. 13.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre au nom de l'Union lors de la soixante-neuvième ou soixante-dixième session du comité de gestion est fondée sur le projet de modification joint à la présente décision.

Article 2

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*