

Bruxelles, le 7.8.2020
COM(2020) 361 final

2020/0166 (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 douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR, en ce qui concerne la proposition d'amendement à la convention

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 plusieurs amendements concernant la convention 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. L'Accord est entré en vigueur en 1978. Depuis novembre 2019, les parties à la convention sont au nombre de 76, à savoir 75 États et l'Union européenne. Celle-ci est partie contractante à la convention TIR² depuis le 20 juin 1983, et tous les États membres sont également parties contractantes à cette convention.

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. Son rôle est d'examiner et d'adopter les amendements 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, en tant qu'union douanière et économique, elle ne dispose pas d'un droit de vote s'ajoutant à ceux de ses États membres, conformément à l'article 52, paragraphe 3, de la convention. 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

En octobre 2020, lors de sa soixante-treizième session, le comité de gestion doit prendre une décision sur l'adoption des amendements proposés 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:

instaurer l'utilisation obligatoire, par les autorités compétentes, de la banque de données internationale électronique TIR (ITDB) à la place du document papier «Formule type d'habilitation» (FTH), pour transmettre à la Commission de contrôle TIR (TIRExB) l'habilitation d'un titulaire à utiliser des carnets TIR ou le retrait de cette habilitation;

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).

assurer la publication obligatoire de la liste des bureaux de douane habilités à réaliser les opérations TIR dans l'ITDB;

permettre aux parties contractantes d'accorder aux personnes habilitées, selon la législation nationale, des facilités plus grandes dans l'application des dispositions de la convention.

clarifier le texte de la convention TIR sur l'utilisation d'un itinéraire fixé au sein d'une union douanière et actualiser le montant maximal de la garantie pour le carnet TIR tabac/alcool.

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, dispose 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

La présente série d'amendements fera progresser la modernisation de la convention TIR, déjà bien engagée avec l'adoption historique du cadre juridique du futur système international eTIR lors de la soixante-douzième session du comité en février 2020. Elle précisera également des aspects techniques dans le texte de la convention TIR.

Premièrement, en instaurant l'utilisation obligatoire d'une application informatique ITDB pour la transmission de données à la commission de contrôle TIR sur les titulaires TIR habilités, et en créant une base de données internationale fiable en ligne des bureaux de douane ouverts à la convention TIR, les parties contractantes à la convention TIR assouplissent les conditions de la future numérisation du carnet TIR et renforcent la fiabilité des données TIR.

Pour atteindre cet objectif, l'article 38, les notes explicatives y afférentes et l'annexe 9 seront modifiés afin de contraindre les associations garantes à transmettre sans délai à la commission de contrôle TIR toutes les coordonnées des personnes habilitées à utiliser la procédure TIR. En outre, une nouvelle note explicative relative à l'article 45 précisera que la publication de la liste des bureaux de douane de départ, de passage et de destination agréés pour l'exécution

des opérations TIR doit être établie dans une application électronique supervisée par la commission de contrôle TIR (ITDB).

L'Union utilise déjà la banque de données et soutient son utilisation obligatoire par toutes les parties contractantes à la convention TIR, car elle contribuera à la poursuite de l'objectif général, en accord avec la politique douanière de l'Union, d'une informatisation globale de la procédure TIR en facilitant davantage l'échange de données électroniques en temps réel entre les parties contractantes, les associations et les organisations internationales.

Deuxièmement, en créant une nouvelle note explicative relative à l'article 49 à l'annexe 6, les parties contractantes pourront, sur une base volontaire, instaurer des facilités plus grandes dans l'application des dispositions de la convention.

Ces facilités ne seraient accordées que si elles couvrent l'application de technologies visant à assurer une gestion correcte de la procédure TIR, des instructions claires pour les personnes habilitées à exercer des fonctions spécifiques qui incombent habituellement aux autorités douanières en application de la convention TIR, et l'utilisation d'un système d'archivage permettant aux autorités douanières d'effectuer un contrôle douanier et de superviser la procédure.

L'Union est favorable à la nouvelle possibilité offerte aux parties contractantes de proposer des facilités plus grandes au titulaire du carnet TIR habilité afin de maintenir l'attrait de celui-ci pour les opérateurs économiques.

Enfin, les amendements concernant l'article 20 et la note explicative de l'article 8 pourraient être considérés comme techniques, car ils clarifient d'une part l'utilisation d'un itinéraire fixé dans une union douanière et actualisent d'autre part la somme maximale par carnet TIR tabac/alcool qui peut être réclamée à l'association garante.

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 montré que les amendements proposés sont largement soutenus. Le Contrôleur européen de la protection des données a été consulté par lettre du 23 mars 2020 et n'a pas répondu pour le 11 juin 2020, en dépit d'un rappel.

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 qui ont des effets juridiques en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question. Elle englobe également les 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 l'accord.

En conséquence, la base juridique procédurale pour 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 fins ou a 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 fin ou la composante principale ou prédominante.

4.2.2. Application en l'espèce

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

En conséquence, la base juridique matérielle pour la décision proposée est l'article 207, paragraphe 4, premier alinéa, du TFUE.

4.3. Conclusion

La base juridique de la décision proposée devrait être l'article 207, paragraphe 4, premier alinéa, du TFUE, en liaison avec son article 218, paragraphe 9.

5. PUBLICATION DE L'ACTE ENVISAGÉ

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, 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 douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR, en ce qui concerne la proposition d'amendement à la convention

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 207, paragraphe 4, premier alinéa, en liaison avec l'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° 2112/78⁴ du Conseil et est entrée en vigueur dans la Communauté le 20 juin 1983⁵.
- (2) Une version consolidée de la convention TIR a été publiée sous forme d'annexe à la décision 2009/477/CE du Conseil, en vertu de laquelle les modifications qui seraient apportées à la convention à l'avenir sont publiées par la Commission au *Journal officiel de l'Union européenne* avec une indication de leur date d'entrée en vigueur.
- (3) Conformément aux articles 59 et 60 de la convention TIR, le comité de gestion de la convention TIR (le «comité de gestion») peut adopter des amendements à la convention et à ses annexes avec une majorité des deux tiers de ses membres présents et votants.
- (4) Lors de sa soixante-treizième session le 15 octobre 2020, le comité de gestion doit adopter plusieurs amendements à la convention TIR et à ses annexes.
- (5) 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.
- (6) Afin d'accélérer la modernisation du régime TIR, il y a lieu d'introduire la transmission électronique obligatoire des données par les autorités compétentes à la commission de contrôle TIR au sujet des habilitations délivrées aux titulaires de carnets TIR ou retirées à ces derniers, et de créer une base de données internationale fiable en ligne des bureaux de douane qui acceptent les mouvements TIR, en modifiant l'article 38 et l'annexe 9 de la convention TIR et en ajoutant une nouvelle note explicative relative à l'article 45 de la convention 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.

- (7) Afin de rendre la convention TIR plus attractive tant pour les opérateurs économiques que pour les autorités douanières, il convient de prévoir la possibilité pour les parties contractantes d'accorder aux personnes dûment habilitées des facilités plus grandes dans l'application des dispositions de la convention, en ajoutant une nouvelle note explicative relative à l'article 49 de la convention TIR.
- (8) Pour clarifier les dispositions de la convention TIR, il y a lieu de préciser l'utilisation d'un itinéraire fixé dans les unions douanières en modifiant l'article 20 de la convention TIR et d'augmenter le montant maximal recommandé qui peut être réclamé aux associations garantes pour les carnets TIR tabac/alcool, en modifiant la note explicative relative à l'article 8 de la convention TIR.
- (9) Il convient, dès lors, que la position à adopter au nom de l'Union au sein du comité de gestion se fonde sur le projet d'amendements joint à la présente décision. Ces éléments sont sans préjudice de la possibilité que des modifications mineures non substantielles des projets d'amendements soient arrêtées par les représentants de l'Union au sein du comité de gestion de la convention TIR sans autre décision du Conseil.
- (10) La position de l'Union devrait être exprimée par la Commission. Les États membres de l'Union, agissant conjointement, dans l'intérêt de l'Union, devraient exprimer la position de l'Union lorsqu'un vote formel intervient au sein du comité de gestion,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre au nom de l'Union lors de la soixante-treizième session ou d'une session ultérieure du comité de gestion concernant la convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR (la «convention TIR») est fondée sur le projet d'amendements annexé à la présente décision.

Article 2

La position visée à l'article 1^{er} est exprimée par la Commission. Les États membres de l'Union, agissant conjointement dans l'intérêt de l'Union, expriment la position de l'Union lorsqu'un vote formel intervient au sein du comité de gestion pour la convention TIR.

Article 3

Les États membres et la Commission sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président