COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 17.12.2019
COM(2019) 636 final

2019/0279 (NLE)

Paquet eTIR

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 de 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 TIR[1] (ci-après la «convention TIR»), en liaison avec l'adoption envisagée d'amendements en ce qui concerne l'introduction de la base juridique du régime TIR électronique (eTIR).

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 étaient au nombre de 76, à savoir 75 États et l'Union européenne. L'Union européenne est partie à la convention TIR[2] depuis le 20 juin 1983. Tous les États membres sont également parties à la convention TIR.

2.2. Le comité de gestion

Le comité de gestion agit dans le cadre de la convention 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, l'Union, en tant qu'organisation internationale, n'a pas de droit de vote, contrairement aux États membres de l'Union qui sont des parties contractantes 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 rendre une décision.

2.3. L'acte envisagé du comité de gestion

Lors de sa session de février 2020, le comité de gestion devrait se prononcer sur l'adoption des amendements proposés à la convention TIR (ci-après, l'«acte envisagé»).

L'objectif de l'acte envisagé est d'établir la base juridique nécessaire au régime eTIR. Cette base juridique sera constituée d'une nouvelle annexe 11 à la convention TIR et de plusieurs amendements connexes apportés au corps et à l'annexe 9 de ladite convention.

L'acte envisagé deviendra contraignant pour les parties conformément à l'article 59 de la convention TIR, qui dispose: *«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*

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

[2] Règlement (CEE) nº 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).

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.»

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

3.1 Description des amendements proposés à la convention TIR

Étant donné que la convention TIR relève de la compétence exclusive de l'Union, celle-ci doit adopter une position commune pour tous ses États membres qui sont parties contractantes à la convention TIR sur les amendements proposés à ladite convention. La décision à prendre concerne le fait d'être lié ou non par la nouvelle annexe 11 proposée, qui vise à établir la base juridique régissant la possibilité de recourir au régime TIR électronique plutôt qu'au carnet TIR sur papier. Il convient toutefois d'observer que, même si l'Union décide d'être liée par cette nouvelle annexe 11, l'Union et ses États membres resteront libres de choisir la date à laquelle ils connecteront leurs systèmes informatiques au système eTIR hébergé par les Nations unies.

Une explication détaillée du contenu de la nouvelle annexe 11 proposée, ainsi que des amendements proposés au corps de la convention TIR qui découlent de l'introduction de ladite annexe, est présentée ci-après.

Articles de la convention liés à l'annexe 11

La nouvelle annexe 11 ne peut être mise en œuvre sans amender le corps et l'annexe 9 de la convention TIR.

La proposition de nouveau paragraphe s) à insérer à l'article 1er de la convention TIR vise à fournir une définition du «régime eTIR», en tant que régime TIR mis en œuvre au moyen d'un échange électronique de données qui constitue l'équivalent fonctionnel du carnet TIR. Cette disposition prévoit en outre que le «régime eTIR» est défini juridiquement dans la nouvelle annexe 11 de la convention TIR.

La proposition d'amendement de l'article 3, paragraphe b), de la convention TIR est nécessaire pour préciser qu'un transport TIR effectué au moyen du régime eTIR doit avoir lieu sous la garantie d'associations agréées.

La proposition d'amendement de l'article 43 de la convention TIR vise à tenir compte de la nouvelle note explicative figurant dans l'annexe 11, deuxième partie, qui donne l'interprétation de certaines dispositions de la convention et de ses annexes. Cet amendement peut être considéré comme étant de nature rédactionnelle.

La proposition d'ajout d'un nouvel article 58 *quater* à la convention TIR vise à établir l'organe de mise en œuvre technique. Cet organe sera chargé d'adopter et d'amender les spécifications techniques du régime eTIR conformément au cadre conceptuel et aux spécifications fonctionnelles adoptés par le comité de gestion.

La proposition d'amender les articles 59 et 61 de la convention TIR et d'ajouter à celle-ci un nouvel article 60 *bis* vise à établir la procédure d'entrée en vigueur de l'annexe 11 et de ses amendements futurs. L'annexe 11 entrera en vigueur pour toutes les parties contractantes, sauf pour celles qui auront notifié au Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies qu'elles n'acceptent pas ladite annexe. De ce fait, certaines parties contractantes à la convention TIR seront liées par cette nouvelle annexe et d'autres non.

La proposition d'ajout d'un nouvel alinéa xi) à l'annexe 9, première partie, paragraphe 3, crée un nouveau devoir pour les associations agréées en cas de recours à la procédure de secours dans le cadre du régime eTIR. Les associations devront, à la demande des autorités compétentes, confirmer que le transport est effectué conformément au régime eTIR et que la garantie est valide, et fournir d'autres renseignements pertinents concernant le transport TIR.

Nouvelle annexe 11

La première partie de l'annexe 11 est constituée de quatorze articles qui décrivent en détail le fonctionnement du futur régime eTIR.

L'article 1er souligne que les dispositions de cette annexe ne s'appliquent qu'aux parties contractantes qui sont liées par l'annexe 11, conformément au nouvel article 60 *bis*, paragraphe 1, de la convention TIR, et que le régime eTIR ne peut être appliqué pour les transports effectués en partie sur le territoire d'une partie contractante qui n'est pas liée par les dispositions de l'annexe 11 et qui est membre d'une union douanière ou économique ayant un territoire douanier unique.

L'article 2 prévoit les définitions nécessaires pour décrire correctement le nouveau système eTIR. Sont définis dans cet article les termes suivants: «système international eTIR», «spécifications eTIR», «renseignements anticipés TIR», «renseignements anticipés rectifiés», «données de la déclaration», «déclaration», «document d'accompagnement» et «authentification».

Dans les notes explicatives à l'article 2, paragraphe h), il est précisé que, jusqu'à ce qu'une approche harmonisée soit établie et décrite dans les spécifications eTIR, les parties contractantes disposeront d'une certaine latitude pour authentifier le titulaire du régime eTIR conformément à leur droit national. Il est également précisé que la sécurité des données échangées entre le système international eTIR et les autorités compétentes sera assurée selon les modalités définies dans les spécifications techniques eTIR.

L'article 3 porte sur les modalités concrètes de mise en œuvre du système eTIR, qui nécessite que les parties contractantes connectent leurs systèmes informatiques au système international eTIR. Toutefois, cet article, conformément au texte proposé par l'Union, garantit aux parties contractantes liées par l'annexe 11 une certaine souplesse quant au choix de la date à laquelle elles connecteront leurs systèmes douaniers au système international eTIR. Ce point est essentiel pour l'Union car il aura une incidence sur les systèmes informatiques douaniers de tous les États membres et sur les composantes centrales hébergées par la Commission européenne (ainsi que sur les spécifications du système commun de l'UE). Par conséquent, même si l'Union et ses États membres étaient liés par l'annexe 11 et avaient leur mot à dire sur ses futurs amendements, ils resteraient libres de choisir la date à laquelle connecter leurs systèmes au nouveau système international eTIR.

Dans la note explicative au paragraphe 2 de l'article 3, il est recommandé aux parties contractantes liées par l'annexe 11 d'actualiser leurs systèmes douaniers nationaux et d'assurer leur connexion au système international eTIR dès l'entrée en vigueur de l'annexe 11. Néanmoins, conformément à la demande de l'Union, il est précisé que les unions douanières ou économiques peuvent convenir d'une date ultérieure, afin qu'elles aient le temps de connecter les systèmes douaniers nationaux de tous leurs États membres au système international eTIR.

L'article 4 établit la composition, les fonctions et le règlement intérieur de l'organe de mise en œuvre technique institué par le nouvel article 58 *quater* de la convention TIR. Il importe de souligner que seules les parties contractantes liées par l'annexe 11 seront membres de cet

organe. Les parties contractantes qui n'ont pas accepté l'annexe 11 ne pourront assister aux sessions de l'organe de mise en œuvre technique qu'en qualité d'observateurs.

L'article 5 définit la manière dont le nouvel organe de mise en œuvre technique préparera l'adoption et l'amendement, par le comité de gestion, du cadre conceptuel et des spécifications fonctionnelles du système international eTIR. Cet article définit également les modalités d'élaboration et d'adoption ou d'amendement, par l'organe de mise en œuvre technique, des spécifications techniques du régime eTIR, d'une manière conforme au cadre conceptuel et aux spécifications fonctionnelles.

L'article 6 a trait à la communication des renseignements anticipés TIR. Ces renseignements seront communiqués par les opérateurs à l'avance, par voie électronique. Les autorités compétentes devront publier la liste de tous les moyens électroniques par lesquels les renseignements anticipés TIR et les renseignements anticipés rectifiés peuvent être communiqués. Il convient de lire cet article en liaison avec le projet d'article 9 de l'annexe 11, qui décrit les modalités de communication de données supplémentaires, exigées par la législation nationale en sus des renseignements anticipés TIR. Cet article dispose en outre que les parties contractantes devraient s'efforcer de faciliter la communication de ces données supplémentaires en même temps que les renseignements anticipés TIR.

Dans la note explicative au paragraphe 3 de l'article 6, il est recommandé aux parties contractantes liées par l'annexe 11 de reconnaître les méthodes indiquées dans les spécifications eTIR pour la communication de renseignements anticipés TIR.

L'article 7 définit les mécanismes nécessaires à l'authentification du titulaire qui communique les renseignements anticipés TIR aux autorités compétentes, ou de son représentant. Il importe de souligner que les parties contractantes liées par l'annexe 11 devront accepter les données de la déclaration reçues des autorités compétentes du pays de départ, et de celles du pays dans lequel une rectification des données de la déclaration a été demandée, communiquées via le système international eTIR.

La note explicative au paragraphe 2 de l'article 7 précise que le système international eTIR permet de s'assurer que les renseignements anticipés TIR ou les renseignements anticipés rectifiés envoyés par le titulaire n'ont pas été altérés.

La note explicative au paragraphe 4 de l'article 7 précise que le système international eTIR permet de s'assurer que les données de la déclaration envoyées par les autorités compétentes n'ont pas été altérées.

L'article 8 rappelle un principe fondamental de la convention TIR, qui est la reconnaissance mutuelle de l'authentification du titulaire réalisée par les autorités compétentes des parties contractantes liées par l'annexe 11.

La note explicative à l'article 8 indique que le système international eTIR permet de s'assurer de l'intégrité de la référence au titulaire reçue des autorités compétentes qui ont accepté la déclaration.

L'article 10 introduit une procédure de secours pour le cas où une procédure relevant du régime eTIR ne peut être engagée pour des raisons techniques et rappelle les obligations des associations garantes nationales en pareille situation.

L'article 11 et l'article 12 décrivent les modalités d'hébergement, de financement et d'administration du système international eTIR. Depuis le début des discussions sur ce point, l'Union est partisane de la solution proposée consistant à ce que le système eTIR soit hébergé et administré directement sous les auspices de la Commission économique des Nations Unies

pour l'Europe, de façon à garantir l'indépendance du système international eTIR vis-à-vis de l'organisation internationale (actuellement, l'IRU).

La note explicative au paragraphe 3 de l'article 11 précise les règles de financement des dépenses opérationnelles liées au système international eTIR lorsque ces dépenses doivent être couvertes au moyen d'une contribution sur les transports TIR. Dans ce cas, il incombe aux parties contractantes de mettre en place les mécanismes de financement appropriés et d'arrêter les modalités correspondantes. Le budget sera approuvé par le comité de gestion.

L'article 13 établit les règles relatives à la publication des bureaux de douane capables de traiter les opérations eTIR. Les autorités compétentes doivent veiller à ce que la liste des bureaux de douane autorisés à réaliser les opérations TIR dans le cadre du régime eTIR soit exacte et actualisée dans la base de données électronique des bureaux de douane autorisés créée et gérée par la commission de contrôle TIR.

L'article 14 précise que les prescriptions relatives à la communication des données sont réputées satisfaites lorsque le régime eTIR est appliqué.

3.2 Position proposée

L'Union partage l'objectif de la nouvelle annexe 11 qu'il est proposé d'ajouter à la convention TIR: après plus de quinze ans de travaux préparatoires, le temps est venu d'amorcer la transition vers un environnement TIR électronique. Cette démarche est pleinement conforme à la politique et à la législation de l'Union en matière de douane électronique, qui reposent sur le passage des services douaniers à un environnement dématérialisé, entièrement électronique et interopérable, régi par les principes de simplicité, de service et de rapidité.

Des consultations sur les amendements proposés ont été menées auprès des États membres au sein des groupes 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 Commission européenne au nom de l'Union et plusieurs États membres de celle-ci ont également participé aux groupes d'experts mis en place sous les auspices de la CEE-ONU en vue d'élaborer les dispositions tant juridiques que techniques régissant le régime eTIR.

La coordination interne et les discussions conjointes avec les États membres ont clairement fait apparaître un large soutien en faveur du projet de nouvelle annexe 11.

Il est dès lors proposé que l'Union soutienne l'adoption des amendements relatifs à l'introduction de la base juridique régissant le régime TIR électronique (eTIR).

4. 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*».

L'article 218, paragraphe 9, du TFUE s'applique, que l'Union soit ou non membre de l'instance concernée ou partie à l'accord[3].

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*»[4].

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.

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 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 les douanes.

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 dans l'affaire C-399/12, Allemagne/Conseil, ECLI:EU:C:2014:2258, point 64.

[4] Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014 dans l'affaire C-399/12, Allemagne/Conseil, ECLI:EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

2019/0279 (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 de la convention

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 conclue par l'Union en vertu du règlement (CEE) nº 2112/78 du Conseil[5] et est entrée en vigueur dans la Communauté le 20 juin 1983[6].

(2) Conformément à l'article 59 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 en février 2020, le comité de gestion doit adopter une nouvelle annexe 11 et des amendements connexes à la convention TIR.

(4) Il convient de définir la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du comité de gestion, étant donné que les amendements à la convention TIR seront contraignants pour l'Union.

(5) L'Union est favorable à l'adoption de la nouvelle annexe 11 à la convention TIR ainsi que des amendements à apporter au corps de ladite convention, dans la mesure où cette annexe et ces amendements sont conformes à la politique définie par le règlement (UE) nº 952/2013 du Parlement européen et du Conseil[7], en vertu duquel toutes les communications avec les autorités douanières doivent en principe être électroniques.

(6) Un nouveau paragraphe s) inséré à l'article 1er de la convention TIR doit définir le «régime eTIR», applicable à l'échange électronique de données entre autorités douanières.

---

5 Règlement (CEE) nº 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).

6 JO L 31 du 2.2.1983, p. 13.

7 Règlement (UE) nº 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union (JO L 269 du 10.10.2013, p. 1).

(7) Un nouvel article 58 à la convention TIR doit établir un organe de mise en œuvre technique, chargé d'adopter les spécifications techniques du système international eTIR.

(8) Un nouvel article 60 *bis* doit établir la procédure spéciale aux fins de l'entrée en vigueur de la nouvelle annexe 11 à la convention TIR et de ses futurs amendements.

(9) Les amendements aux articles 43, 59 et 61 visent à apporter les adaptations nécessaires en vue de l'introduction de la nouvelle annexe 11.

(10) La nouvelle annexe 11 à la convention TIR doit permettre aux parties contractantes qui sont liées par ladite annexe d'avoir recours aux opérations eTIR. Cette annexe prévoira la possibilité, pour l'Union et ses États membres, de choisir librement la date à laquelle ils connecteront leurs systèmes au système international eTIR.

(11) 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 de modification joint à la présente décision,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre au nom de l'Union lors de la soixante-douzième ou d'une session ultérieure du comité de gestion est fondée sur le projet d'amendement joint à la présente décision.

Article 2

La position visée à l'article 1er est exprimée par les États membres de l'Union qui sont membres du comité de gestion, agissant conjointement.

Article 3

Des modifications ultérieures au projet d'amendement visé à l'article 1er de la présente décision peuvent être convenues par le représentant de l'Union au sein du comité de gestion, si les négociations l'exigent.

Article 4

La présente décision entre en vigueur le jour de son adoption.

Les États membres sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président