



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

TRANS/WP.30/AC.2/2004/5
3 décembre 2003

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

Comité de gestion de la Convention TIR de 1975
(Trente-sixième session, 5-6 février 2004
point 10 c) de l'ordre du jour)

APPLICATION DE LA CONVENTION

Ordonnance n° 1132 de la Commission douanière nationale de la Fédération de Russie

Note du secrétariat

A. ARRIÈRE-PLAN

1. En 2002, conformément au mandat défini à l'article 42 *bis* de la Convention, la Commission de contrôle TIR «TIRExB» a examiné l'ordonnance n° 1132 du 28 novembre 2001 de la Commission douanière nationale de la Fédération de Russie instituant un certain nombre de procédures de dédouanement pour les marchandises à haut risque (essentiellement des appareils électroniques et électroménagers) importées en Fédération de Russie par la route. Au terme de discussions poussées, la Commission de contrôle est parvenue à la conclusion que l'ordonnance susmentionnée n'était pas conforme aux articles 4 et 28 de la Convention TIR (TRANS/WP.30/AC.2/2003/1, par. 28 et 29).
2. Le Secrétaire TIR a porté cette décision à l'attention de la Commission douanière nationale de la Fédération de Russie. En réponse, celle-ci a fait savoir que l'avis de la Commission de contrôle TIR serait pris en considération. Elle a fait observer dans le même temps que l'ordonnance en question n'a pas de rapport avec l'application de la Convention TIR et ne peut donc être en contradiction avec ses dispositions. La Commission de contrôle a jugé regrettable que la Commission douanière nationale n'ait pas accepté sa décision, prise conformément à son mandat, et a exprimé l'avis que cette question devrait être soumise au Comité de gestion de la Convention TIR (TRANS/WP.30/AC.2/2003/9, par. 27 et 28).
3. À sa trente-troisième session (octobre 2002), le Comité de gestion a noté que les décisions prises par la Commission de contrôle TIR en application de son mandat semblaient ne pas être

toujours pleinement appliquées par toutes les Parties contractantes. Cette question, a-t-il été souligné, devrait être examinée par le Comité de gestion (TRANS/WP.30/AC.2/67, par. 13).

4. À sa trente-quatrième session (février 2003) le Comité de gestion a pris note d'une demande de la Communauté européenne le priant d'étudier en détail l'ordonnance n° 1132 de la Commission douanière nationale de la Fédération de Russie. Il a demandé au secrétariat de préparer un document à lui soumettre sur cette question (TRANS/WP.30/AC.2/69, par. 66).

B. L'ORDONNANCE N° 1132 EN QUELQUES MOTS

5. L'ordonnance n° 1132 du 28 novembre 2001 de la Commission douanière nationale de la Fédération de Russie, entrée en vigueur le 11 février 2002, instaure un certain nombre de procédures de dédouanement pour les marchandises à haut risque (principalement les appareils électroniques et électroménagers) importées en Fédération de Russie par la route (notamment procédures sous le régime TIR) avec le double objectif de rendre plus rigoureux les contrôles douaniers portant sur ces marchandises et, simultanément, de faciliter le dédouanement grâce à une déclaration préliminaire de chargement que le destinataire (l'importateur) peut remettre au bureau de douane de destination.

6. La déclaration préliminaire de chargement doit être soumise à la douane après acquittement de tous les droits et taxes exigibles et avant l'entrée des marchandises sur le territoire russe. La déclaration une fois acceptée, le bureau de douane de destination doit en aviser dans les trois heures le bureau de douane d'entrée (de passage). Le troisième feuillet de la déclaration préliminaire (restitué par la douane au destinataire) ou la copie de ce feuillet doit être remis(e) au transporteur (ou au chauffeur) et doit être présenté(e) au bureau de douane d'entrée (de passage). À la discrétion du fonctionnaire principal du bureau de douane d'entrée (de passage), une télécopie de la déclaration préliminaire peut également être considérée comme valable.

7. Selon la Commission douanière nationale, la déclaration préliminaire de chargement présente, pour le transporteur et pour le destinataire, les avantages suivants:

- D'une manière générale, les marchandises à haut risque ne sont pas soumises à une inspection matérielle à la frontière, à moins que le fonctionnaire principal du bureau de douane d'entrée (de passage) n'en décide autrement;
- Aucun convoi douanier n'est nécessaire;
- Le dédouanement final des marchandises au bureau de douane de destination peut s'effectuer dans les trois heures qui suivent l'arrivée des marchandises.

8. Bien qu'il ne soit pas obligatoire de faire une déclaration en douane préliminaire en ce qui concerne les marchandises à haut risque, les autorités douanières russes le recommandent. En l'absence d'une telle déclaration, ces marchandises sont soumises aux mesures de contrôle suivantes:

- Inspection matérielle complète à la frontière, avec récolement de tous les colis et pesée des marchandises;
- Convoi douanier obligatoire;

- Placement obligatoire des marchandises dans un entrepôt sous douane au lieu de destination.

9. Qu'il y ait eu ou non déclaration préliminaire de chargement, les marchandises à haut risque ne peuvent être présentées pour dédouanement final que dans un certain nombre de bureaux de douane et d'entrepôts sous douane agréés.

C. EXAMEN PRÉLIMINAIRE DE CERTAINES QUESTIONS PAR LA COMMISSION DE CONTRÔLE TIR À SA TREIZIÈME SESSION (10-12 AVRIL 2002)

10. Certains membres de la Commission de contrôle TIR ont émis l'opinion que l'ordonnance n° 1132 n'a pas d'incidence directe sur la procédure TIR parce qu'elle vise le dédouanement en vue de l'importation à la demande des commerçants. Mais d'autres membres ont déclaré douter qu'elle soit conforme et à l'esprit et aux dispositions de la Convention TIR, en particulier à son article 4. Selon ce dernier point de vue, la procédure instaurée subordonne le bénéfice du régime de transit TIR à l'accomplissement des formalités douanières; elle devrait donc être révoquée. De même, selon les mêmes avis, les règles prévoyant de soumettre à un convoi douanier et/ou à une inspection matérielle un grand nombre de marchandises à haut risque ne sont pas conformes aux principes posés par les articles 5 et 23 de la Convention, aux termes desquels il ne doit être recouru au convoi douanier et aux inspections matérielles, etc., que dans des cas exceptionnels.

11. La Commission de contrôle TIR a estimé que l'application dans la pratique de cette ordonnance et ses répercussions sur les opérations de transit ne sont pas claires. Elle a donc décidé de maintenir cette question à l'examen.

D. DÉCISION PRISE PAR LA COMMISSION DE CONTRÔLE À SA QUATORZIÈME SESSION (17-18 JUIN 2002)

12. À sa session suivante, la Commission de contrôle TIR a examiné de manière approfondie la disposition clef de l'ordonnance n° 1132, à savoir la facilitation du dédouanement de certaines marchandises à haut risque grâce à une déclaration préliminaire de chargement que le destinataire (l'importateur) peut remettre au bureau de douane de destination. La Commission a pris note du fait que, d'une manière générale, les droits et taxes exigibles doivent être acquittés avant que la déclaration en question ne soit acceptée par la douane et que les marchandises ne soient admises en Fédération de Russie.

13. La Commission de contrôle TIR a estimé qu'une telle déclaration, appliquée à des marchandises transportées sous le régime TIR, a pour effet que lesdites marchandises sont soumises à deux procédures douanières. Or, en matière douanière, un principe général veut que les marchandises ne puissent être soumises simultanément à plus d'une procédure douanière. Ce principe, même s'il n'est pas expressément énoncé par la Convention, est confirmé par son article 28, paragraphe 2. S'agissant de l'acquittement préalable des droits et taxes, cette mesure est manifestement contraire à l'application de l'article 4 de la Convention. Même si cet article 4 se réfère au paiement au bureau de douane de passage, ce qui compte avant tout, c'est le statut des marchandises au regard des droits et taxes au moment de leur entrée sur le territoire de la Partie contractante. Sans considération du lieu – matériel – où les droits et taxes sont acquittés,

il reste et demeure qu'au moment de leur entrée en Fédération de Russie, les marchandises ont dû acquitter ces droits et taxes. Dans ces circonstances, l'opération TIR sur le territoire russe devrait débiter et prendre fin à la frontière russe. Sur ces considérations, la Commission a conclu que l'ordonnance susmentionnée n'est pas conforme aux articles 4 et 28 de la Convention TIR.

E. OBSERVATIONS DES AUTORITÉS DOUANIÈRES RUSSES

14. Ces dernières années, les appareils électroniques et électroménagers sont devenus des marchandises à haut risque. Ces marchandises font l'objet d'une forte demande sur le marché intérieur et sont soumises à des taxes élevées, raison pour laquelle elles donnent souvent lieu à des fraudes vis-à-vis des douanes.

15. L'ordonnance n° 1132 du 28 novembre 2002 a été prise par la Commission douanière nationale pour répondre à une initiative des principaux importateurs et distributeurs d'appareils électroniques et électroménagers concernant la légalisation de l'importation de ces marchandises.

16. Les importateurs ont obtenu la possibilité de soumettre à titre préliminaire une déclaration en douane et d'acquitter les sommes exigibles avant l'importation effective des marchandises en Fédération de Russie. Ce dispositif a rendu plus rapide, autant que cela était possible, la procédure de dédouanement et, simultanément, l'a rendue plus transparente. Selon ce système, les marchandises ayant fait l'objet d'une déclaration avec description précise peuvent franchir rapidement la frontière puisqu'il n'est plus besoin d'inspection matérielle ni d'informations supplémentaires dès lors que le transporteur est en possession de la déclaration préliminaire de chargement.

17. L'ordonnance permet de connaître en temps voulu le destinataire des marchandises en question mais elle n'a pas d'incidence sur la question des obligations et responsabilités des transporteurs vis-à-vis des douanes lors du transport de marchandises sous surveillance douanière, en particulier sous couvert d'un carnet TIR. Les sommes versées au moment de la soumission de la déclaration préliminaire de chargement servent de caution par rapport aux droits et taxes que le destinataire sera tenu d'acquitter auprès de la douane au moment du dédouanement final des marchandises. Le versement de ces sommes ne dispense le transporteur de l'obligation de présenter les marchandises au bureau de douane de destination. Ainsi, si le transporteur omet de présenter lesdites marchandises, il est redevable auprès de la douane des droits et taxes.

18. L'ordonnance n° 1132 n'est pas contraire à l'article 4 de la Convention TIR du fait qu'elle n'a pas trait à l'acquiescement de droits et taxes d'importation ou au dépôt de sommes à cette fin à un bureau de douane de passage. L'ordonnance n'est pas contraire non plus à l'article 28, paragraphe 2, de la Convention, étant donné que le dépôt d'une déclaration préliminaire de chargement n'a pas d'incidence sur le statut des marchandises puisque lesdites marchandises ne sont pas placées sous le régime d'une autre procédure douanière ou d'un autre système de contrôle douanier.

19. Depuis le 12 février 2002, l'application de l'ordonnance se révèle positive à la fois pour les autorités douanières et pour les commerçants. En conséquence, les autorités douanières russes envisagent d'étendre la pratique des déclarations préliminaires de chargement.