

CONVENTION DE KYOTO

DIRECTIVES RELATIVES A L'ANNEXE SPECIFIQUE E

Chapitre 2

TRANSBORDEMENT

ORGANISATION
DOUANES



MONDIALE DES

Table des matières

1. Introduction	3
2. Définition	3
3. Principes sur lesquels repose le régime douanier du transbordement	4
4. Différents éléments du régime douanier du transbordement.....	6
4.1. Contrôles documentaires	6
4.2. Simplifications	6
4.3. Vérifications matérielles supplémentaires.....	7
4.4. Vérification et identification des marchandises	7
4.5. Mesures de contrôle supplémentaires	7
4.6. Opérations autorisées.....	8
5. Elargissement du régime	9

1. Introduction

Il arrive souvent que, pour des raisons commerciales ou de transport, des marchandises sont importées dans un territoire douanier en vue d'être transférées du moyen de transport utilisé à l'importation sur un autre moyen de transport à bord duquel elles quittent ensuite ledit territoire pour la destination qui leur est assignée.

Fréquemment, l'importation, le transfert des marchandises d'un moyen de transport à un autre et l'exportation se déroulent auprès d'un même bureau de douane; pour faciliter ces opérations, la législation de certains pays prévoit un régime qui permet de les effectuer sous le contrôle de la douane sans acquitter de droits et taxes à l'importation ou à l'exportation. Ce régime, pour lequel un système simplifié de contrôle est généralement utilisé, est appelé "transbordement" et fait l'objet du présent Chapitre 2 de l'Annexe spécifique E. Dans le cadre du trafic de conteneurs, le terme "transbordement" est souvent remplacé par le terme "relais" ou "exportation immédiate".

Le transbordement peut être considéré comme une version simplifiée du régime de transit. Toutefois, comme certaines administrations n'appliquent pas le régime du transbordement et que d'autres n'ont pas de connaissances dans le domaine du transit, elles n'auraient pas pu accepter toutes les dispositions pertinentes d'un seul et même Chapitre couvrant tous ces aspects, notamment parce que les normes de ce Chapitre auraient dû être appliquées sans la possibilité d'émettre des réserves. Par conséquent, l'Annexe spécifique E de la Convention révisée est scindée en deux Chapitres, l'un portant sur le transit et l'autre sur le transbordement. Les Parties contractantes ont la possibilité d'accepter le premier ou le second de ces Chapitres, ou les deux à la fois.

Alors que le transit douanier requiert obligatoirement au moins deux bureaux de douane, le régime du transbordement n'en concerne qu'un seul. Toutefois, il arrive par exemple que deux bureaux de douane dans une seule zone douanière ou portuaire soient concernés par une opération de transbordement.

Le transbordement est probablement le régime qui se prête le mieux à une déclaration de marchandises la plus simple possible, généralement sous forme électronique.

Le Chapitre relatif au transbordement ne s'applique pas aux marchandises qui, à leur arrivée sur le territoire douanier, sont déjà placées sous un régime douanier (comme le transit douanier) et qui sont transférées d'un moyen de transport à un autre tout en demeurant sous ce régime, le transfert s'opérant pour la douane sous le régime déjà en cours. Il ne s'applique pas non plus aux marchandises transportées par la poste ou dans les bagages des voyageurs.

2. Définition

E1/F1 *"transbordement" : le régime douanier en application duquel s'opère, sous contrôle de la douane, le transfert de marchandises qui sont enlevées du moyen de transport utilisé à l'importation et chargé sur celui utilisé à l'exportation, ce transfert étant effectué dans le ressort d'un bureau de douane qui constitue, à la fois, le bureau d'entrée et le bureau de sortie.*

Toutes les définitions des termes nécessaires pour interpréter les dispositions de plusieurs des Annexes à la Convention figurent dans l'Annexe générale. Les définitions des termes applicables uniquement à une pratique ou un régime particulier figurent dans le Chapitre correspondant de l'Annexe spécifique.

3. Principes sur lesquels repose le régime douanier du transbordement

Le régime douanier du transbordement vise simplement à assurer que les marchandises qui arrivent dans la zone d'un bureau de douane pour transbordement sont dûment réexpédiées depuis ce bureau pour poursuivre leur voyage vers leur destination finale (voir les Directives du Chapitre 3, Norme 3.1, dernier paragraphe, pour obtenir des explications s'agissant de l'expression "bureau de douane").

Il importe de souligner que les opérations de transbordement sont généralement effectuées par le transporteur ou le maître de quai, qui n'ont pas accès à autant de renseignements sur les marchandises (valeur ou classement tarifaire, par exemple) que l'importateur ou l'exportateur.

Le transbordement peut également être autorisé pour des marchandises qui, aux termes de la législation nationale, font l'objet de prohibitions ou de restrictions à l'importation ou à l'exportation. Dans ce cas, la douane peut fixer des conditions particulières ou des contrôles stricts.

Le transbordement ne permet pas l'utilisation de la marchandise. Si une marchandise doit être utilisée, elle doit être placée sous un autre régime douanier (mise à la consommation, par exemple). Toutefois, sont autorisées certaines opérations susceptibles de faciliter l'exportation des marchandises (voir la pratique recommandée 9 et les Directives y relatives).

Lors de la conception d'un régime du transbordement, l'administration des douanes doit tenir compte des principales caractéristiques des opérations de transbordement énoncées ci-après :

- les marchandises en cause arrivent dans le territoire douanier dans le seul but d'y être transférées sur un autre moyen de transport avant de quitter le territoire,
- le transfert et le départ des marchandises ont généralement lieu dans des délais très courts,
- pendant leur séjour dans le territoire douanier, les marchandises sont à tout moment sous le contrôle physique de la douane, puisqu'elles restent dans la zone de juridiction du bureau de douane.

En fait, malgré leur arrivée dans la zone de juridiction du bureau de douane, les marchandises ne "pénètrent" pas réellement dans le pays. Les procédures de contrôle applicables par exemple aux marchandises arrivant pour importation ou pour perfectionnement ne s'appliquent donc pas. De la même manière, les procédures normales de contrôle à l'exportation ne s'appliquent pas lors du départ des marchandises.

Norme 1

Le transbordement est régi par les dispositions du présent Chapitre et, dans la mesure où elles s'appliquent, par les dispositions de l'Annexe générale.

La Convention de Kyoto révisée comporte un jeu de dispositions fondamentales revêtant un caractère obligatoire qui figurent dans l'Annexe générale. Celle-ci concrétise les principales règles jugées indispensables pour harmoniser et simplifier l'ensemble des régimes et des pratiques que la douane applique dans l'exercice régulier de ses activités.

Etant donné que les dispositions fondamentales de l'Annexe générale s'appliquent à toutes les Annexes spécifiques et à l'ensemble des Chapitres, elles doivent être appliquées dans leur totalité en ce qui concerne le transbordement. Lorsque dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions du présent Chapitre, une disposition spécifique n'est pas d'application, il convient de ne jamais perdre de vue les principes généraux de facilitation énoncés dans l'Annexe générale. Les dispositions du Chapitre 1 de l'Annexe générale relatif aux principes généraux, du Chapitre 3 relatif aux formalités de dédouanement et autres formalités douanières et du Chapitre 7 relatif à la technologie de l'information sont notamment à lire conjointement aux dispositions du présent Chapitre sur le transbordement.

Les Parties contractantes devraient prendre particulièrement acte de la norme 1.2 de l'Annexe générale et s'assurer que leur législation nationale définit les conditions à remplir et les formalités à accomplir aux fins du transbordement.

Conformément à l'Article 2 de la Convention, il est recommandé aux Parties contractantes d'accorder des facilités plus grandes que celles prévues dans le présent Chapitre.

Norme 2

Les marchandises admises au bénéfice du transbordement ne sont pas soumises au paiement des droits et taxes sous réserve de l'observation des conditions fixées par la douane.

Pratique recommandée 3

Le transbordement ne devrait pas être refusé pour la seule raison que les marchandises à transborder ont une origine, une provenance ou une destination déterminée.

Certains des éléments habituels des procédures douanières applicables aux marchandises à l'arrivée ou au départ sont sans effet pour les marchandises couvertes par des opérations de transbordement. Notamment :

- aucun droit et taxe n'est normalement perçu sur les marchandises (norme 2);
- l'origine des marchandises, leur pays de provenance avant le transbordement et leur pays de destination après le transbordement ne sont pas des motifs suffisants pour que la douane refuse l'opération de transbordement (pratique recommandée 3).

4. Différents éléments du régime douanier du transbordement

Afin de s'assurer que les marchandises qui arrivent dans un bureau de douane pour transbordement sont dûment réexpédiées pour poursuivre leur voyage vers leur destination finale, la douane peut s'appuyer sur des contrôles documentaires, complétés dans certains cas par des vérifications matérielles, si nécessaire.

4.1. Contrôles documentaires

Norme 4

Une seule déclaration de marchandises est exigée aux fins du transbordement.

Norme 5

Tout document commercial ou document de transport donnant clairement les renseignements nécessaires est accepté comme constituant la partie descriptive de la déclaration de marchandises pour le transbordement, et cette acceptation est annotée sur le document.

Le contrôle des opérations de transbordement au moyen d'un examen des documents consiste essentiellement à enregistrer les marchandises qui arrivent pour transbordement, à en dresser la liste, puis à rayer de cette liste les marchandises qui quittent le territoire pour poursuivre leur voyage.

Une seule déclaration de marchandises devrait suffire pour couvrir à la fois l'arrivée et le départ des marchandises en transbordement (norme 4); il n'est pas nécessaire d'exiger une déclaration lorsque les marchandises arrivent et une autre lorsqu'elles repartent.

Aux fins du contrôle, la méthode la plus simple pour documenter le transbordement conformément à la norme 4 consiste à utiliser un formulaire officiel en deux copies comprenant deux pages (ou volets détachables). Les données à inclure sur ce formulaire doivent être réduites au minimum; elles doivent être suffisantes pour :

- déclarer que les marchandises se trouvent effectivement en transbordement,
- identifier le responsable de l'opération de transbordement,
- indiquer le moyen de transport d'arrivée et le moyen de transport de départ,
- identifier les marques et numéros des marchandises ou des conteneurs dans lesquels les marchandises sont transportées, et
- décrire (brièvement) les marchandises.

Ce dernier point (brève description des marchandises) peut consister à joindre une copie du document de transport (lettre de transport aérien, connaissement, lettre de transport, etc.), de la liste de colisage du conteneur ou de l'extrait pertinent du manifeste du transporteur ou de la déclaration de marchandises (norme 5).

A l'arrivée des marchandises, le formulaire complété est présenté à la douane en vue de placer les marchandises sous le régime du transbordement. La douane conserve une copie ou une partie du formulaire et rend l'autre à l'opérateur qui réalise le transbordement. Lorsque l'opération de transbordement est terminée et que les marchandises ont été réexportées, l'opérateur retourne cette partie du formulaire à la douane. La douane établit alors un rapprochement avec l'autre copie ou partie, appose une marque pour confirmer l'apurement du régime, puis classe le document. Comme c'est le cas de tous les documents, le Chapitre 7 de l'Annexe générale incite la douane à utiliser l'électronique pour appliquer les différents régimes et pour accepter les renseignements communiqués aux fins de ces régimes.

4.2. Simplifications

Pratique recommandée 6

La douane devrait accepter comme déclaration de marchandises pour le transbordement tout document commercial ou de transport relatif à l'envoi en cause et contenant toutes les données exigées par la douane. Cette acceptation est annotée sur le document.

La pratique recommandée 6 institue le cadre juridique autorisant l'utilisation de documents commerciaux ou de transport en tant que déclaration de marchandises pour le transbordement. Cette formule simplifiée est applicable dans le trafic ferroviaire, routier, fluvial, maritime ou aérien. Si le document est accepté comme déclaration de marchandises pour le transbordement, le bureau de douane doit authentifier ce document comme déclaration de marchandises pour le transbordement.

Lorsqu'un grand nombre d'opérations de transbordement sont effectuées dans la zone de juridiction d'un même bureau de douane, il est nécessaire de simplifier la procédure mentionnée ci-dessus afin d'éviter qu'une surcharge de travail administratif ne ralentisse et ne complique les opérations.

Pour les opérateurs qui procèdent au transbordement d'un volume particulièrement élevé de marchandises, la douane devrait envisager d'accepter, en lieu et place d'une série de déclarations individuelles, une liste groupée des envois qui arrivent pour transbordement et sont ensuite réexpédiés. La fonction des documents reste la même : enregistrer l'arrivée des marchandises et leur départ ultérieur. Ces deux listes peuvent se présenter sous la forme de déclarations de chargement à l'arrivée et au départ du moyen de transport. Afin de vérifier que le transbordement est achevé, la confrontation par la douane des deux listes reste également la même.

4.3. Vérifications matérielles supplémentaires

Norme 7

Lorsqu'elle l'estime nécessaire, la douane prend des mesures à l'importation pour s'assurer que les marchandises à transborder pourront être identifiées lors de l'exportation et que toute manipulation non autorisée pourra facilement être décelée.

La douane peut parfois estimer que le risque que présente un envoi donné arrivant pour le transbordement est tel que les contrôles documentaires doivent être complétés par des vérifications matérielles. Il peut s'agir de sceller le conteneur de marchandises à l'arrivée afin de s'assurer (en examinant le scellement au moment du départ) que les marchandises réexportées sont bien celles initialement importées.

4.4. Vérification et identification des marchandises

Le but de la vérification est avant tout de permettre d'identifier la marchandise lors de la réexportation et de déceler les manipulations non autorisées. Il vise donc d'autres fins que la vérification des marchandises dans un régime de mise à la consommation, par exemple, où il s'agit d'opérer un classement tarifaire qui a souvent une incidence sur les droits et taxes à payer. Dans un régime de transbordement, la vérification devra donc être aussi simple que possible. Comme mesure d'identification, la vérification devrait au demeurant entrer en ligne de compte seulement lorsqu'il n'y a pas d'autre moyen à disposition, par exemple si les documents commerciaux usuels ne peuvent pas être présentés. Le droit à la vérification de la douane demeure néanmoins garanti dans tous les cas.

4.5. Mesures de contrôle supplémentaires

Norme 8

Lorsque la douane fixe un délai pour l'exportation des marchandises déclarées pour le transbordement, celui-ci doit être suffisant pour permettre le transbordement.

Pratique recommandée 9

A la demande de la personne intéressée, et pour des raisons jugées valables par la douane, celle-ci devrait proroger le délai initialement fixé.

Pratique recommandée 10

Le fait que le délai fixé n'ait pas été respecté, ne devrait pas entraîner le recouvrement des droits et taxes éventuellement exigibles, dès lors que toutes les autres conditions ont été remplies à la satisfaction de la douane.

Lorsqu'un laps de temps est imposé pour l'opération de transbordement afin de s'assurer que les envois en cause sont réexportés dans un délai raisonnable, il doit être suffisant pour permettre à l'opération de transbordement prévue d'avoir lieu (norme 8) – il devrait par exemple tenir compte du calendrier des départs des navires/aéronefs des transporteurs intéressés. La douane devrait également faire preuve d'une certaine souplesse dans les délais lorsque cela semble indiqué, par exemple en cas de changement d'horaire ou lorsque le moyen de transport prévu pour la réexportation est complet, etc. (pratique recommandée 9). De la même manière, le non respect d'un délai ne devrait pas amener la douane à percevoir les droits et taxes potentiellement exigibles si elle peut s'assurer que les marchandises ont été ultérieurement exportées et remplissent toutes les autres conditions (pratique recommandée 10).

Certains pays ne fixent pas de délai pour l'exportation des marchandises déclarées pour le transbordement, estimant que la personne intéressée veille de toute façon à ne pas laisser son bien se dévaloriser et que la sécurité douanière n'est pas compromise tant que les marchandises sont dans la zone réservée au transbordement.

D'autres pays prévoient un délai d'ordre général ou, plus rarement, un délai spécifique, selon la nature du transbordement des marchandises concernées, pour éviter que le transbordement ne devienne un régime d'entreposage. Lorsqu'un délai est prévu, il devra être suffisant et raisonnable pour permettre le transbordement des marchandises sans contrainte excessive pour la personne intéressée. De nombreux pays fixent en principe des délais d'ordre général très largement calculés pour que le transbordement puisse se dérouler dans de bonnes conditions. Le délai d'ordre général est d'application simple et permet une certaine harmonisation. Ces délais d'ordre général entrent avant tout en ligne de compte pour les marchandises ne présentant pas de risques particuliers. Un délai plus spécifique s'appliquerait surtout lorsque la douane estime les risques plus élevés ou en fonction du trajet emprunté.

Une opération de transbordement est achevée lorsque les marchandises en cause sont réexpédiées depuis le bureau de douane pour poursuivre leur voyage vers leur destination finale. Le contrôle des documents dont il est question dans le dernier paragraphe de la partie 4.1 ci-dessus, fournit à la douane la preuve que l'opération de transbordement s'est bien achevée de cette manière.

4.6. Opérations autorisées

Pratique recommandée 11

A la demande de la personne intéressée, la douane devrait permettre, dans la mesure du possible, que les marchandises en transbordement fassent l'objet, dans les conditions fixées par la douane, d'opérations susceptibles de faciliter leur exportation.

Le transbordement consiste essentiellement à transférer des marchandises d'un moyen de transport dans un autre, et il est généralement entendu que les marchandises doivent se trouver dans le même état avant et après le transfert. En régime de transbordement, l'utilisation de la marchandise est exclue. Par contre, certaines opérations destinées à faciliter l'exportation sont expressément autorisées dans certains pays. Ces opérations peuvent être de différente nature, par exemple : groupage, changement d'emballage, marquage, tri, prélèvement d'échantillons, remise en état ou remplacement des emballages défectueux. Sur demande, la douane devrait autoriser ces opérations lorsque cela lui semble raisonnable.

Il peut en être ainsi lorsque le conteneur ou l'emballage des marchandises a été endommagé et doit être réparé ou remplacé. Il est également possible, pour des raisons d'efficacité, que des marchandises en transbordement soient regroupées pour leur transport

vers un pays de destination unique ou que des marchandises emballées soient reconditionnées en plus grands paquets ou divisées en plus petits paquets. Dans ces différents cas, la nature des marchandises elles-mêmes ne varie pas – seul l'emballage ou les conteneurs changent.

Les Parties contractantes à la Convention de Kyoto qui acceptent l'Annexe spécifique E, Chapitre 2 concernant le transbordement mais n'autorisent aucune opération pour les marchandises en transbordement sont tenues de formuler une réserve à la pratique recommandée 11. En revanche, celles qui autorisent certaines des opérations visées à la pratique recommandée 11 ne sont pas tenues de formuler de réserve à l'égard des autres opérations.

5. Elargissement du régime

Par définition, lors d'une opération de transbordement, les marchandises doivent être transférées d'un moyen de transport dans un autre tout en restant dans la zone de juridiction d'un même bureau de douane. Toutefois, dans les grands ports ou aéroports, il est possible que les marchandises empruntent sur une très courte distance le réseau routier public, puis soient réintroduites dans le port ou l'aéroport afin de passer d'un quai ou d'un dépôt à l'autre. A titre de facilité plus large, la douane devrait considérer ces mouvements comme faisant partie du régime du transbordement.

Il arrive également que certaines administrations, au lieu d'appliquer le régime du transit douanier, autorisent à titre de plus grande facilité, un élargissement du régime de transbordement pour permettre le chargement sur un moyen de transport se trouvant dans un autre bureau de douane.