

UNITED NATIONS
ECONOMIC
AND
SOCIAL COUNCIL



Distr.
LIMITEE



E/CN.14/STC/TTWA/1
16 Novembre 1962

Original: FRANCAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
Groupe d'experts sur le trafic de transit
en Afrique de l'Ouest
Accra, 10 - 14 Decembre 1962

PROBLEMES DU TRANSIT DOUANIER
DES MARCHANDISES EN AFRIQUE DE L'OUEST

(Document du Secrétariat)

TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>	<u>Paragraphes</u>
Avant-propos	1- 3	
CHAPITRE PREMIER		
INTRODUCTION		
CADRE ECONOMIQUE	4- 7	1- 6
CHAPITRE II		
LE REGIME DOUANIER DES MARCHANDISES		
EN TRANSIT	8- 25	7- 59
(a) Généralités	8- 9	7- 11
(b) Situation actuelle	10- 20	12- 47
(i) Conditions générales	10- 12	13- 20
(ii) Formalités douanières	12- 14	21- 27
(iii) Mesures prises en vue d'assurer le contrôle douanier	14- 19	28- 43
1. Description des marchandises	15	30
2. Vérification, extérieure ou intérieure, des envois	15- 16	31- 32
3. Mise sous fermeture douanière des moyens de transport ou des colis	16	33
4. Apposition de marques de reconnaissance	16	34
5. Escorte douanière	17	35
6. Information réciproque des bureaux de douane	17	36
7. Collationnement des acquits	17	37
8. Itinéraires obligatoires	18	38
9. Délais	18	39- 40
10. Agréments des moyens de transports ou des transporteurs	19	41- 43
(iv) Garanties exigées	20	44- 47
(c) Documents utilisés	21- 22	48- 52
(d) Taxes perçues	23- 24	53- 56
(e) Recherches de solutions nouvelles	24- 25	57- 59

	<u>Pages</u>	<u>Paragaphes</u>
CHAPITRE III		
PROBLEMES A RESOUDRE	25- 33	60- 81
(a) Généralités	25- 26	60- 62
(b) Les difficultés existantes du point de vue des administrations douanières	26- 31	63- 77
(c) Complications administratives	32- 33	78- 81
CHAPITRE IV		
CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS	33- 45	82-110
(a) Définition des termes	35	88
(b) Principes fondamentaux	35	89
(c) Problèmes susceptibles d'être résolus dans un délai assez bref	36- 39	90- 99
(i) Routes et installations douanières	36- 37	90- 91
(ii) Simplification des procédures	37- 39	92- 99
1. Extension du système de la déclaration sommaire	37- 38	92- 95
2. Harmonisation et simplification des documents	38- 39	96- 98
3. Réorganisation du système des cautionnements	39	99
(d) Problèmes à longue échéance	39- 45	100-110
(i) Amélioration de la sécurité douanière	39- 40	100-101
1. Moyens de transport	39- 40	100
2. Emballages	40	101
(ii) Mise en application d'une Convention T.I.R.	40- 45	102-110
ANNEXE I		
QUESTIONNAIRE		
ANNEXE II		
LISTE DES CONVENTIONS EN RAPPORT AVEC LE TRANSIT DONT IL EST FAIT MENTION DANS LE RAPPORT		

Avant-propos

Le Groupe de travail des douanes d'Afrique occidentale, réuni en octobre 1961 à Dakar, Sénégal, sous les auspices du Comité permanent du commerce de la Commission économique pour l'Afrique, a recommandé qu'un petit groupe d'experts entreprenne l'étude approfondie des problèmes de transit de l'Afrique occidentale.

Ce groupe d'experts devait avoir notamment pour mandat d'élaborer les grandes lignes d'un projet de convention sur le transit, à soumettre à l'examen de tous les pays de la sous-région, et de recommander les dispositions administratives appropriées. En étudiant les problèmes de transit il devait tenir compte de l'infrastructure commerciale de la sous-région, des frais administratifs afférents aux opérations et des aspects techniques et économiques des moyens de transports utilisés.

Les recommandations du Groupe de travail des douanes ont été entérinées par le Comité permanent du commerce à sa première session tenue à Addis Abeba en Septembre 1962.

On peut considérer que les problèmes du transit auxquels les administrations douanières de l'Afrique de l'Ouest ont à faire face sont parmi les plus importants et les plus urgents. Ceci est dû en particulier aux sérieuses difficultés causées par la diversité des moyens de transport dans la sous-région. Parfois les marchandises sont acheminées d'abord par chemin de fer et ensuite par camion, dans d'autres cas par camion et pirogue, ce qui rend les contrôles matériels impossibles. Dans le cas des camions surtout il ne s'agit pas

de transporteurs pour compte d'autrui, dont le seul bénéfice serait celui des opérations de transport, mais de négociants qui transportent leurs propres marchandises. Dans de nombreux cas, ces négociants procèdent aussi au conditionnement pour la vente au détail. Alors même que les dispositions des accords internationaux sur le régime de transit sont acceptées par tous les pays de l'Afrique de l'ouest, la tâche des fonctionnaires aux douanes est rendue très difficile par cet état de choses.

Le présent rapport est un document de travail à l'intention du Groupe d'experts, qui a été préparé à partir d'un questionnaire détaillé sur les principaux aspects du transit douanier en Afrique de l'ouest. Ce questionnaire a été envoyé à 19 pays de la sous-région dont 12 ont répondu. De plus, 8 administrations des douanes ont reçu la visite d'un expert du Secrétariat. Le rapport est basé en grande partie sur les renseignements contenus dans les réponses au questionnaire ou recueillis au cours des visites.

Il est divisé en 4 chapitres. Après avoir donné dans le premier chapitre un bref aperçu de la situation économique de l'Afrique de l'ouest, on examine dans le second l'état actuel des réglementations en vigueur en matière de transit. Le troisième chapitre passe en revue les problèmes à résoudre et le quatrième présente, en termes généraux, une série de recommandations. Il appartiendra au Groupe d'experts, en premier lieu, et par la suite aux Gouvernements intéressés, d'approuver et de mettre en application celles de ces recommandations qui seront jugées appropriées. Les travaux de la

Commission économique pour l'Afrique doivent être conduits en liaison avec ceux des pays eux-mêmes. Il faut, toutefois, souligner l'importance de la coopération internationale dans ce domaine, sur les plans bilatéral ou multilatéral. Dans cet esprit le Secrétariat de la Commission économique pour l'Afrique offre ses services aux gouvernements de la sous-région pour les aider à résoudre leurs problèmes de transit.

CHAPITRE PREMIER

INTRODUCTION

CADRE ECONOMIQUE

1. En Afrique de l'ouest ^{1/} comme dans le reste du continent les frontières politiques ne coïncident généralement pas avec les frontières naturelles. En outre, aucune autre partie de l'Afrique n'a sans doute subi au cours des dernières années des changements politiques et économiques aussi profonds que cette sous-région. Des Etats indépendants ont remplacé les anciennes colonies françaises et britanniques et il n'existe plus maintenant que quelques enclaves non autonomes, principalement espagnoles et portugaises. On peut diviser les pays de cette sous-région en deux groupes: ceux de la zone franc et ceux de la zone sterling. Ces derniers comptent près des trois cinquièmes de la population de l'Afrique de l'ouest, mais légèrement moins de la moitié du revenu de la sous-région.
2. Cette sous-région a un revenu moyen par habitant plus élevé que celui des autres parties de l'Afrique situées au sud du Sahara. Pourtant, on y trouve côte à côte des pays qui peuvent être comptés parmi les plus pauvres du continent et d'autres qui ont un revenu moyen par habitant parmi les plus élevés d'Afrique. La plus grande partie du revenu, environ trois cinquièmes provient de l'agriculture

^{1/} Aux fins de la présente étude, on entend par Afrique de l'ouest, la région limitée par les pays qui faisaient partie de l'ex-AOF et de l'ex-AEF.

alors que cette proportion est de moins de deux cinquièmes pour le continent. Les industries de transformation ne représentent que 8% du revenu.

3. Le commerce extérieur joue un rôle important dans les économies de la plupart des pays de l'Afrique de l'ouest, mais ce rôle est très inégal car le montant moyen des échanges enregistrés par habitant varie entre 10 dollars des Etats-Unis dans les pays sans frontières maritimes et 50 dollars dans les pays ou territoires ayant un accès facile à la mer. A l'un de ces deux extrêmes se situe la Haute-Volta, avec un commerce enregistré par habitant inférieur à 3 dollars des Etats-Unis par an, à l'autre, on trouve le Gabon avec plus de 180 dollars des Etats-Unis. Il existe également un commerce non enregistré important dans quelques pays, en particulier ceux qui n'ont pas accès à la mer. Nous ne pensons pas, cependant, que l'inclusion de ce commerce dans les chiffres mentionnés ci-dessus modifierait le classement.

4. Les itinéraires commerciaux de la sous-région reflètent largement les divisions politiques issues de la "ruée" vers l'Afrique. Les territoires administrés par la France, à l'exception des deux territoires sous tutelle du Togo et du Caméroun, étaient organisés en deux fédérations sans barrières douanières intérieures. Les problèmes relatifs au transit n'y étaient, naturellement, pas très impérieux. Avec l'accession à l'indépendance, les anciennes dispositions institutionnelles ont été dans une certaine mesure abrogées, en particulier dans le cas de l'Union douanière des Etats de l'Afri-

que de l'ouest. Le commerce extérieur des pays de l'intérieur, qui sont d'expression française, est généralement handicapé par les longues distances à parcourir de et vers la côte où aboutissent les grands courants commerciaux mondiaux.

5. Les territoires britanniques de l'Afrique de l'ouest, qui étaient séparés les uns des autres par des territoires appartenant à d'autres métropoles, n'ont pas bénéficié des mêmes avantages en ce qui concerne le trafic commercial des uns vers les autres. C'est ainsi qu'un des principaux itinéraires de transit de l'Afrique de l'ouest, du Nigéria au Ghana, passe par le Dahomey et le Togo. Pour le reste, le trafic de transit le plus important va de la côte vers les pays de l'intérieur, pour les marchandises importées, articles manufacturés principalement, et en sens inverse surtout pour les produits agricoles traditionnels.

6. Les principaux problèmes du transit auxquels ces derniers échanges donnent lieu se posent à propos du mouvement des produits manufacturés importés de la côte aux lieux de consommation dans les pays de l'intérieur. Les importations sont beaucoup plus variées mais beaucoup moins pondéreuses que les exportations. Le tonnage des marchandises chargées annuellement dans les ports de l'Afrique de l'ouest dépasse du quart environ celui des marchandises déchargées dans ces ports. Les produits d'exportation traditionnels provenant de l'intérieur sont en général faciles à identifier et pour les produits en transit, les fraudes devraient être rares ou nulles puisqu'ils sont destinés à des marchés situés en dehors de l'Afrique

de l'ouest. Du côté des importations, il se fait, d'autre part, un trafic de marchandises hétérogènes très souvent en quantités relativement minimales. Les négociants, des femmes dans la plupart des cas, ont en général peu de capitaux et ne peuvent, en conséquence, opérer que sur de petites quantités. Il faut également remarquer que les opérations de transport sont surtout assurées, dans la sous-région par de petits entrepreneurs. La distinction n'est pas nette non plus entre le transport des marchandises et celui des voyageurs. Une partie importante des marchandises acheminées en transit sont donc accompagnées par le commerçant qui voyage avec elles.

CHAPITRE II

LE REGIME DOUANIER DES MARCHANDISES EN TRANSIT

a) Généralités

7. Au sens propre du terme " transit" signifie passer, traverser. En fait, lorsqu'on parle communément du transit des marchandises, on entend le transport de celles-ci à travers un pays ou un territoire. Le cas le plus simple serait celui de marchandises originaires d'un pays A transportées à travers le pays B à destination du pays C.
8. Les marchandises en transit intéressent tout particulièrement la douane du pays traversé, bien qu'elles ne soient pas soumises aux droits et taxes perçues à l'importation, car il est nécessaire d'assurer leur contrôle en vue d'éviter une mise à la consommation frauduleuse dans ce pays. Les mesures prises dans ce but constituent le régime douanier des marchandises en transit.
9. Toutefois, le même régime doit être appliqué aux marchandises étrangères qui sont dirigées d'un bureau frontière vers un bureau de l'intérieur où elles seront soit mises à la consommation après perception des droits et taxes, soit placées dans un entrepôt douanier. Il s'agit dans ce cas d'une traversée partielle du territoire, mais les nécessités douanières sont les mêmes.
10. Bien que cette situation ne semble pas devoir prêter à confusion, la terminologie en usage et les réglementations nationales en vigueur sont si diverses que l'emploi de certains termes n'est pas sans danger, vu les significations différentes qui leur sont données selon les Etats. Ainsi, dans certains pays, le mot " transit" ne couvre

que le seul transport à travers le territoire vers un pays tiers. Dans d'autres administrations douanières, on entend par " transit international", terme qui semble au premier abord avoir la même signification, uniquement un régime simplifié de transit dont le bénéfice n'est en général accordé qu'au seul chemin de fer.

11. Dans ces conditions, il a été jugé nécessaire, pour les besoins de l'enquête effectuée et en vue des discussions ultérieures, de prévenir toute confusion en adoptant une définition du transit douanier proprement dit. Elle figure en tête du questionnaire^{1/} adressé aux administrations douanières des pays de l'Afrique occidentale et précise qu'il faut entendre par "transit douanier" le régime douanier sous lequel sont placées les marchandises transportées sous contrôle douanier d'un bureau à un autre du même territoire douanier. Il est vrai que dans certains systèmes de transit douanier pratiqués dans le cadre d'Unions douanières de l'Afrique occidentale, le bureau de destination réel est situé dans un autre pays, (en général un pays de l'intérieur), mais on peut dans ce cas considérer qu'il s'agit, compte tenu des circonstances, du même territoire douanier. Il n'est d'ailleurs pas interdit de penser que cette situation évoluera au fur et à mesure que les Etats de l'intérieur amélioreront et développeront leur propre organisation douanière, ce qui les mettra en mesure de contrôler entièrement

^{1/} Voir annexe I

eux-mêmes le transit des marchandises. On peut en dire autant des pays côtiers qui semblent éprouver des difficultés à contrôler le trafic des marchandises à leurs frontières terrestres.

b) Situation actuelle

12. Les paragraphes qui suivent contiennent une synthèse des réponses au questionnaire dont il a été question plus haut, dans une forme aussi condensée que possible.

i) Conditions générales

13. Dans l'ensemble, le régime du transit douanier est prévu par les législations nationales et généralement appliqué, bien que le volume des marchandises transportées varie considérablement d'un pays à l'autre. Le transport par chemin de fer ou par route est pratiqué dans tous les pays alors que l'acheminement par voie maritime est évidemment l'apanage des pays côtiers; quant à la voie fluviale, elle est relativement peu utilisée, ce qui peut avoir son origine dans l'impraticabilité de certains trajets pendant une bonne partie de l'année.

14. Le transport peut être effectué d'un bureau frontière à un autre bureau frontière ou à un bureau de l'intérieur et vice-versa, exception faite de certains cas isolés.

15. Compte tenu de la limitation du nombre de points de passage de la frontière et du fait que la douane fixe des itinéraires obligatoires dans un grand nombre de pays, on peut dire que tous les bureaux situés sur des voies de transit sont habilités à procéder aux opérations y relatives, à l'entrée ou à la sortie, selon les besoins.

16. Il n'y a pratiquement pas de restrictions ou de discriminations en ce qui concerne les personnes, physiques ou morales, qui peuvent demander l'application du régime du transit. En d'autres termes, les conditions à remplir sont les mêmes pour tous. Néanmoins, l'absence de conditions dans certains cas (par exemple au sujet de la construction du véhicule) peut avoir pour résultat certaines inégalités d'ailleurs sans qu'il en résulte des injustices.

17. Pas de restrictions non plus en ce qui concerne le genre de marchandises, réserve étant faite que certaines d'entre elles sont l'objet de réglementations particulières qui s'étendent également au transit, de sorte que la présentation de certificats ou d'autorisations peut être exigée (matériel de guerre, stupéfiants, animaux, etc.)

18. Le genre d'emballage n'est pas prescrit, mais sa qualité joue un rôle certain quant aux mesures prises pour assurer l'identité des marchandises ^{en} vue du contrôle à la réexportation ou à la représentation des marchandises.

19. La manière dont le véhicule de transport est construit et notamment son aptitude à être mis sous fermeture douanière n'est pas un élément important: en général, il n'existe ni réglementation ni exigence à ce sujet dans les trafics par route et par eau. Un seul pays pose certaines exigences en matières d'agencement pour les bâtiments utilisés au transport par voie fluviale. Pour leur part, les wagons de chemin de fer sont en général construits selon certaines normes, valables pour d'autres continents, et qui respectent les exigences minimales faites en matières de sécurité

douanière. De ce point de vue, le transport par voie ferrée paraît offrir des garanties supérieures à la douane dans les conditions actuelles.

20. Enfin, les marchandises en transit ne sont pas soumises à des formalités particulières en ce qui concerne le dépôt en douane en vue de l'accomplissement des formalités. Elles doivent toutefois être désignées comme telles dans certains pays.

ii) Formalités douanières

21. Les formalités relatives à la mise sous contrôle des marchandises en vue de la déclaration ainsi qu'à leur libération, une fois les formalités terminées ne sont pas analysées ici. En effet, on a déjà vu que les marchandises en transit sont soumises sur ce plan aux mêmes obligations que les autres. On n'a donc retenu ci-après, pour les besoins de la présente étude, que les aspects spécifiques du trafic de transit.

22. D'une manière générale, la déclaration des marchandises doit être faite par écrit sur formule officielle. Toutefois, un trafic d'importance très minime et de caractère plutôt privé fait l'objet d'une déclaration orale, sans autres formalités et seulement à certains postes de surveillance isolés. L'absence de fonctionnaires à formation suffisante est une des raisons principales de cette anomalie qui disparaîtra probablement avec l'amélioration de la situation dans ce domaine.

23. La déclaration écrite comporte normalement un nombre respectable de renseignements. A part la description des marchandises dont il est question plus loin, on exige le plus généralement les

indications suivantes:

Déclarant	poids brut
destinataire	valeur
pays d'origine (ou de provenance)	bureau de douane de destination
moyen de transport	
description des colis (nature des emballages, marques, numéros, nombre)	délai

24. Dans quelques cas, on demande aussi l'indication du propriétaire ou de l'expéditeur, du pays de destination, du poids net, le cas échéant du numéro de l'autorisation de transit pour les marchandises prohibées. La signature du déclarant est par contre toujours nécessaire et, dans les pays d'expression française, celle de la caution est prévue, les deux étant combinées avec l'engagement de présenter les marchandises à destination dans le délai prévu.

25. Quant à la description des marchandises, on peut faire la distinction entre deux systèmes:

1) la déclaration en détail, comportant toutes les précisions normalement exigées pour la mise à la consommation dans le pays et permettant la perception éventuelle de tous les droits et taxes à l'importation; elle comprend également le numéro complet de la nomenclature tarifaire et, le cas échéant, de la nomenclature statistique;

2) la déclaration sommaire, comportant en général la simple désignation commerciale ou l'indication du genre des marchandises; elle comprend parfois le numéro de la nomenclature tarifaire et, le

cas échéant, de la nomenclature statistique.

26. Actuellement, c'est le système de la déclaration en détail qui paraît le plus courant, bien qu'on constate des différences assez sensibles entre les deux Unions douanières des pays d'expression française et certains Etats qui n'en font pas partie. D'autre part, les pays d'expression anglaise ont un système mixte, car, bien qu'ils exigent une déclaration en détail, la simplicité actuelle de la nomenclature tarifaire permet une description peu détaillée dans la plupart des cas. Mais cette situation se normalisera avec la modernisation, prévue et indispensable, de cette nomenclature, de sorte que l'on aura à faire dès lors à une véritable déclaration en détail, tout au moins si la réglementation actuelle est maintenue.

27. Toutes les mesures prises ou exigées par la douane pour assurer la sécurité douanière, bien que certaines d'entre elles puissent être taxées de formalités, sont examinées à la section suivante.

iii) Mesures prises en vue d'assurer le contrôle douanier

28. Ces mesures visent essentiellement à s'assurer que les marchandises placées sous le régime douanier du transit ont été acheminées dans leur totalité au bureau de destination et à empêcher qu'elles ne soient utilisées ou modifiées en cours de route. A cet effet divers moyens ou méthodes sont utilisés, dont les plus importants sont énumérés ci-après:

1. Description des marchandises
2. Vérification extérieure ou intérieure des envois
3. Mise sous fermeture douanière des moyens de transport
4. Apposition de marques de reconnaissance

5. Escorte douanière
6. Information réciproque des bureaux de douane
7. Collationnement des acquits par le bureau de départ
8. Itinéraires obligatoires
9. Délais
10. Agrément des moyens de transport ou des transporteurs

29. On verra dans les lignes qui suivent dans quelle mesure et comment ces diverses possibilités sont appliquées en Afrique occidentale.

1. Description des marchandises

30. Il faut entendre par là une description détaillée et précise des marchandises, utilisée comme moyen d'identification. En effet, on ne peut pas considérer une description sommaire comme ayant une valeur réelle pour le contrôle douanier si elle n'est pas combinée avec d'autres moyens, par exemple la fermeture douanière. Actuellement, on peut dire que la majorité des marchandises en transit font l'objet d'une description détaillée mais la déclaration n'est que fort peu souvent complétée par une vérification intérieure, ce qui lui enlève beaucoup de son efficacité comme moyen d'identification.

2. Vérification, extérieure ou intérieure, des envois

31. Généralement la vérification extérieure est de règle. Elle est souvent le seul moyen de contrôle réel utilisé et englobe non seulement le genre, le nombre, les marques et numéros des emballages, mais l'état de ces derniers qui est considéré comme un élément important de la sécurité douanière. Il n'a pu être déterminé dans quelle mesure le poids brut est également vérifié, mais cet élément

a une valeur inégale selon le mode de transport; en effet, les marchandises expédiées par chemin de fer sont en général pesées officiellement par les organes de ce dernier, ce qui n'est pas le cas pour les autres modes de transport.

32. La vérification intérieure est faite par épreuves, mais elle est fort peu pratiquée en réalité, ce qui est parfaitement admissible pour le trafic de transit. Signalons toutefois que cette vérification est souvent pratiquée lorsque la déclaration fait état de marchandises fortement imposées, ce qui ne semble d'ailleurs pas toujours très logique. Dans ce cas, il arrive aussi que des échantillons soient prélevés.

3. Mise sous fermeture douanière des moyens de transport ou des colis

33. La mise sous fermeture douanière, quels que soient les moyens utilisés à cet effet (plombs de tous genres, cachets, etc) est dans l'ensemble assez peu ou pas du tout employée, sauf dans le trafic par chemin de fer. Cela tient évidemment au fait que apit les moyens de transport, soit les emballages ne s'y prêtent pas. Font exception à cette règle les wagons de chemin de fer qui sont pour la plupart conformes aux prescriptions techniques de la Convention de Berne ^{1/} et peuvent être plombés.

4. Apposition de marques de reconnaissance

34. Ces marques étant habituellement apposées à la marchandise-même sous forme de timbres humides, poinçons, etc. leur usage est limité

^{1/} Protocole de la 3e Conférence internationale pour l'Unité technique des chemins de fer, concernant la fermeture douanière des wagons devant passer en douane, Berne, 1907, révisée en 1959/1960

car elles ne peuvent être appliquées dans n'importe quel cas. Ce système est peu employé en Afrique occidentale. Dans quelques pays on colle cependant des étiquettes sur les colis.

5. Escorte douanière

35. C'est un moyen pratique et offrant à vues humaines toutes garanties. Mais il exige beaucoup de personnel et n'est de ce fait guère appliqué lui non plus. Cependant il est prévu dans tous les pays et pourrait être exigé par les usagers, aux frais de ces derniers. Toutefois la pénurie de personnel rend cette disposition illusoire, sauf pour de courts trajets (trafic local).

6. Information réciproque des bureaux de douane

36. Il va de soi que le bureau de destination a besoin d'un exemplaire de la déclaration (ou acquit à caution) afin de pouvoir procéder à l'identification de l'envoi et à la décharge de l'acquit, libérant ainsi le déclarant de ses engagements, sous réserve de la destination définitive de la marchandise : réexportation, mise en entrepôt, mise à la consommation, etc. En général, l'exemplaire en question (l'original ou une copie) est remis au conducteur de la marchandise, à charge pour celui-ci de le présenter au bureau de destination avec l'envoi. Dans certains pays, un troisième exemplaire est envoyé par la poste par le bureau de départ à celui de destination. A part cela, en cas de soupçon d'abus, l'information par téléphone ou télégraphe est aussi pratiquée.

7. Collationnement des acquits

37. Le bureau de destination renvoie les acquits à caution déchargés au bureau émetteur qui doit normalement comparer ces derniers avec les exemplaires restés en sa possession afin de s'assurer qu'aucune falsification des documents n'a été commise. Il peut alors libérer

définitivement le déclarant et sa caution de leurs engagements. Ce bureau procède, de son propre chef, aux recherches lorsque l'acquit déchargé ne lui a pas été retourné dans le délai prescrit et prend les mesures qu'il juge utiles.

8. Itinéraires obligatoires

38. Le réseau routier, relativement peu développé, offre peu de latitude dans le choix des itinéraires, car on ne dispose souvent que d'une seule voie de communication. Néanmoins, dans certains pays, des itinéraires déterminés sont imposés aux transporteurs. Plus rarement les envois doivent être présentés en cours de route à des postes de contrôle, qui peuvent être des bureaux de douane ou de police, où les acquits à caution sont visés au passage. Ces postes de contrôle sont généralement fixés au bureau de départ et sont indiqués sur l'acquit.

9. Délais

39. Le bureau de départ fixe un délai maximum dans lequel le transporteur doit représenter les marchandises au bureau de destination. Dans la grande majorité des pays, ce délai est déterminé en fonction de divers éléments, notamment de la longueur du trajet, des conditions d'acheminement et de la saison (état des routes). Le délai accordé peut en réalité varier de quelques jours à quelques mois. En général, c'est le déclarant qui propose un délai, celui-ci étant accepté ou modifié par la douane. En pratique, certaines normes font règles pour des trajets donnés. Quelques pays seulement appliquent des délais maximums fixes, que le transport ait lieu par fer ou par terre. Exceptionnellement, le délai accordé concorde avec la période à l'échéance de laquelle le bureau émetteur commence les

recherches si l'acquit déchargé ne lui a pas été retourné.

40. En conclusion, on peut dire que les délais de transit sont fixés d'une manière très large. De plus, un dépassement minime du délai est habituellement toléré, sous réserve de justification suffisante.

10. Agrément des moyens de transports ou des transporteurs

41. D'une manière générale, on peut dire que cette possibilité d'augmenter la sécurité douanière n'est pas exploitée, ce qui ne saurait étonner, compte tenu de l'état des véhicules utilisés (notamment dans le trafic routier) ainsi que de la formation insuffisante de beaucoup de transporteurs. Le cas des moyens de transport ayant été évoqué plus haut (voir conditions générales) on se limitera ci-après à faire le point de la situation en ce qui concerne les transporteurs. En fait, bien qu'un agrément ne soit généralement pas prescrit, il existe dans les pays d'expression française un système qui équivaut en pratique à un agrément. Dans ces Etats, le régime de la déclaration sommaire (appelé transit "international") est autorisé dans les transports par chemin de fer en vertu d'un arrangement conclu entre la société d'exploitation et l'administration des douanes, ce qui constitue une forme particulière d'agrément.

42. On verra plus loin, au chapitre III, dans quelle mesure ces arrangements contribuent à la simplification des opérations douanières.

43. Enfin, dans les relations entre le Cameroun et l'Union douanière équatoriale, un régime de transit un peu simplifié est accordé à des transporteurs agréés, les conditions de l'agrément n'ayant toutefois pas été précisées.

iv) Garanties exigées

44. Dans onze des douze pays ayant répondu au questionnaire, les droits et taxes à l'importation doivent être garantis. La forme la plus répandue est la caution personnelle, fournie par les maisons d'expéditions, transitaires, etc. et qui couvre toutes les opérations en douanes effectuées pendant une période déterminée, en général une année. Dans ce cas, le montant de la caution est déterminé de manière forfaitaire. Plus rarement, la caution est réelle (consignation ou dépôt d'espèces), les sommes consignées étant remboursées lorsque le déclarant est libéré de ses engagements. Le montant à consigner est déterminé sur la base des droits et taxes réellement exigibles. Le système de la caution réelle est peu utilisé et il est même inconnu dans certains pays où la douane n'a pas qualité de receveur.

45. Le plus généralement, la garantie doit être fournie par le déclarant, qui peut être aussi bien le transitaire que le transporteur. Cependant, les sociétés de chemins de fer sont habituellement libérées de l'obligation de fournir une caution.

46. Un seul pays, la Haute Volta, n'exige en principe pas de garantie dans tous les cas. Il faut probablement en chercher la raison dans le fait que ce pays est en train d'organiser son système douanier. Dans les transports par route, cependant, on considère que le véhicule utilisé (à condition qu'il soit étranger) constitue une garantie suffisante. Cette méthode est combinée avec l'emploi d'un carnet de transit d'un type original. On y reviendra plus en détail sous lit.e) ci-après.

47. Pour terminer, il convient de signaler qu'un pays a fixé le montant minimum de la garantie à deux fois la valeur des marchandises alors que dans un autre ce montant est fixé en additionnant les droits les plus élevés, la valeur et les amendes éventuelles.

c) Documents utilisés

48. Le tableau récapitulatif ci-après permet de se faire une idée de la grande diversité régnant dans ce domaine:

<u>Pays</u>	<u>Types de documents</u>	<u>Nombre approximatif de rubriques</u>	<u>Exemplaires exigés</u>
Nigéria	6	de 20 à 50	de 4 à 6
Ghana	2	24	de 4 à 7
Libéria	plusieurs	non connu	6
U.D.E.	4	de 12 à 40	2
Cameroun	3	de 10 à 40	3
Dahomey	1	40	5
Niger	1	40	3
Haute Volta	2	de 14 à 40	2
Côte d'Ivoire	3	de 17 à 40	3
Mali	1	40	2
Togo	1	35	3
Mauritanie	1	40	2

49. D'autre part, les formats en usage sont très divers, eux aussi. Dans les pays d'expression anglaise, les dimensions sont uniformément de 212 m/m sur 335 m/m. Dans les pays d'expression française, on passe du minimum de 250 x 270 m/m au maximum de 324 x 485 m/m.

50. En plus des indications qui font partie de la déclaration (ou soumission) proprement dite (voir lit.b) ii ci-dessus) et sont l'affaire du déclarant (sauf dans un ou deux pays où les déclarations doivent être remplies par le fonctionnaire), les documents comportent une série de rubriques à l'usage de l'administration. On en arrive ainsi dans certains cas à un total d'une cinquantaine de rubriques, parmi lesquelles la désignation des marchandises peut comporter passablement de détails.

51. L'utilisation de divers types de documents est fonction de facteurs variables. Ainsi, on a prévu dans certains pays une formule différente selon le régime douanier appliqué(par exemple, selon qu'il s'agit de déclaration en détail ou sommaire). Dans d'autres, le moyen de transport utilisé détermine le genre de document prescrit. Un pays dans lequel seul le transport par route est appliqué et dont la réglementation ne prescrit qu'un seul régime douanier de transit (par exemple, la déclaration en détail), n'aura besoin, en conséquence, que d'un seul type de document.

52. Le nombre d'exemplaires exigés dépend en général de l'organisation interne. En d'autres termes, il est élevé si celle-ci est compliquée, bas si celle-ci est simple. Mais il n'est pas toujours le reflet exact de la complexité administrative. En effet, dans certains pays où le nombre d'exemplaires est bas, le déclarant est tenu de remplir d'autres documents, ce qui est en définitive plus compliqué.

d) Taxes perçues

53. Le questionnaire envoyé aux administrations douanières ne portait pas sur les taxes perçues au titre du transit, question qui n'a dès lors pu être évoquée que dans les pays visités. Les quelques renseignements obtenus à ce sujet ont néanmoins permis de constater qu'il n'est pas facile de faire un état de la situation réelle dans les divers pays. Tout d'abord, il est assez difficile de définir ce qu'il faut entendre par taxe sur le transit. Lorsque les taxes sont perçues par la douane, elles sont rarement désignées comme telles. Il y a par exemple la taxe de statistique (également perçue lors de la mise à la consommation), la taxe pour le fonds routier, certaines taxes perçues dans les ports à divers titres etc. D'autre part, les administrations de chemin de fer de certains pays appliquent des tarifs spéciaux susceptibles de comprendre un pourcentage perçu en compensation de certaines facilités accordées par la douane.

54. Dans un autre ordre d'idée, les frais accessoires découlant du transit des marchandises ont une influence sur le coût des opérations. Ainsi, certaines administrations exigent une garantie des droits dans tous les cas, d'autres dans certains cas seulement. La forme-même du cautionnement peut jouer un rôle, car il existe un système d'auto-cautionnement des transitaires qui est moins onéreux qu'un cautionnement bancaire.

55. Enfin, il est pratiquement impossible de calculer l'incidence réelle des taxes perçues dans les quelques pays où des renseignements

ont été obtenus, car la base de perception est différente. En voici quelques exemples:

1. 1% de la valeur des marchandises;
2. 2000 CFA par camion de plus de 1500 kg de charge utile;
3. 2 pence par colis ou 4 pence par tonne; le montant le plus bas étant perçu.

56. Si le groupe d'experts estimait qu'il est indispensable de poursuivre l'étude de cette question, il serait nécessaire de procéder à une nouvelle enquête plus détaillée. Il est par ailleurs possible que cet aspect du transit perde progressivement de son actualité, car l'installation de nouveaux ports et la concurrence qui en résulte incitent les pays à libérer le transit de marchandises de toute taxe.

e) Recherche de solutions nouvelles

57. Dans l'ensemble, les régimes de transit appliqués actuellement dans la sous-région sont les mêmes que ceux en usage avant l'accession des Etats à l'indépendance. L'enquête effectuée n'a permis de découvrir qu'une seule tentative de trouver une solution nouvelle en la matière. Il peut être intéressant d'en donner les grandes lignes ci-après.

58. Il s'agit d'un carnet de transit routier émis pour le service des douanes de la Haute Volta. Il est valable pour 5 voyages et comporte à cet effet 5 jeux de 2 feuillets d'entrée et de sortie. Chaque feuillet comprend un volet détachable et une souche. Les bureaux d'entrée et de sortie détachent le volet qui leur est

destiné. Les rubriques figurant sur chaque volet sont les suivantes: nombre et nature des colis, désignation des marchandises (sommaire) poids brut, valeur, origine, bureaux d'entrée et de destination, délai, signature et prise en charge. Le signalement du véhicule et la soumission du transporteur se trouvent au verso des volets. Aucune garantie n'est exigée, le véhicule étant censé en tenir lieu. Le carnet est gratuit, mais une taxe de statistique de 1% sur la valeur des marchandises est perçue, au minimum 2500 CFA.

59. Il s'agit là d'un système original auquel il semble que des améliorations soient susceptibles d'être apportées, car il n'a qu'une vague analogie avec le carnet TIR utilisé en Europe.

CHAPITRE III

PROBLEMES A RESOUDRE

a) Généralités

60. Le développement industriel, l'amélioration des voies de communication existantes et la construction de nouvelles routes et chemin de fer doivent avoir pour corollaire une augmentation progressive des échanges commerciaux et, partant, du transit des marchandises. Cette évolution posera un certain nombre de problèmes de caractère général intéressant aussi bien les administrations douanières et ferroviaires que les milieux commerciaux. Pour la douane il s'agira en particulier de créer de nouveaux bureaux aux points de passages de la frontière ou d'adapter les anciens au trafic, d'accélérer le rythme des opérations en douane tout en

améliorant la sécurité douanière et la répression de la contrebande. Etant donné la pénurie du personnel qualifié et expérimenté et l'insuffisance présente de certaines installations et des brigades de surveillance, notamment sur les frontières terrestres, une collaboration internationale paraît très désirable. D'ailleurs, des efforts dans ce sens ont déjà été faits par quelques pays voisins de la sous-région, en particulier le Nigéria, le Dahomey, le Togo et le Camérout, en vue notamment de créer des bureaux-frontières à contrôles juxtaposés, comprenant des services parallèles de douane, de police et de santé. Un accord y relatif entre le Nigéria et le Dahomey a été ratifié récemment, qui devrait permettre d'instaurer une saine collaboration entre les services douaniers tout en apportant d'importantes facilités au commerce.

61. Le trafic des marchandises en transit ne peut que bénéficier de tels efforts, car il subit lui aussi les effets des insuffisances constatées.^{1/}

62. Dans cet ordre d'idées, il ne fait pas de doute que les milieux commerciaux devraient favoriser la recherche des solutions adéquates. On y reviendra au chapitre IV.

b) Les difficultés existantes du point de vue des administrations douanières.

63. Les remarques faites à ce sujet dans les réponses au questionnaire

^{1/}v.aussi Rapport du groupe de travail des douanes d'Afrique occidentale

sont de deux ordres.

64. Il y a tout d'abord les difficultés qui ont un caractère interne et ressortissent à l'organisation nationale. Elles pourraient être surmontées sur le plan local. Toutefois, il est parfois difficile à des administrations surchargées et peu étoffées de préparer les mesures nécessaires en vue d'améliorer la situation. Par exemple, plusieurs pays francophones estiment que l'on devrait mieux utiliser les possibilités de simplification administrative surtout, qu'offre le système de la déclaration sommaire et en prévoir l'application notamment sur certaines voies ferrées où il n'est pas encore utilisé. En fait, il est surprenant de constater que l'arrangement relatif conclu entre le chemin de fer Abidjan-Niger et l'administration des douanes de la Côte d'Ivoire, est resté pratiquement lettre morte. Il suffit d'ailleurs d'une brève analyse pour en déceler les raisons. Dans ses grandes lignes l'accord fonctionne de la manière suivante.

65. L'expéditeur doit remettre à la gare de départ une déclaration en douane (la feuille de gros) en 3 exemplaires, qui est en fait plutôt une liste douanière des marchandises, car elle ne comporte que les rubriques suivantes:

- nom et date d'arrivée du navire
- No. du connaissement et port d'embarquement
- marques, nos. et nombre des colis
- nature des marchandises et de l'emballage
- poids brut
- valeur.

66. C'est par contre la gare de départ qui établit la déclaration (soumission) pour le transit (4 exemplaires) comportant au reste l'engagement du chemin de fer, l'enregistrement du bureau de douane, le délai et l'indication du nombre des colis et des numéros des wagons. Au verso, on trouve les certificats de reconnaissance (décharge) du bureau de douane de destination. Une déclaration ne peut être déposée que pour un wagon complet au minimum et doit être accompagné d'une feuille de route reproduisant par wagon les indications des feuilles de gros, établis également par la gare.

67. La manutention des colis est l'affaire de l'expéditeur, sous surveillance de la douane et du chemin de fer, ces deux derniers tombant chacun pour soi les wagons.

68. Les autres dispositions de l'accord se rapportent aux opérations à la gare de départ, en cours de route(transbordements, etc) et à destination ainsi qu'à la taxation par le chemin de fer et n'appellent pas de remarques.

69. Ce système de transit simplifié, dont on peut penser qu'il est malgré tout assez compliqué et exige un volume de papier assez respectable(auquel il faut ajouter les lettres de voiture) comporte une série d'obligations de la part du chemin de fer, occasionne à ce dernier passablement d'écritures et l'oblige à former lui-même les wagons de groupage. On comprend dès lors qu'il ne cherche pas à modifier la situation actuelle, car il n'a aucun intérêt réel à appliquer le système de la déclaration sommaire. Le régime de la déclaration en détail, généralement utilisé, a pour lui le grand avantage de libérer d'une charge supplémentaire considérable qui

est endossée par les transitaires et la douane. L'absence actuelle de concurrence n'est pas faite pour l'inciter à modifier son attitude.

70. Pour améliorer cette situation, il suffirait probablement d'apporter certains aménagements à la réglementation actuelle, dont les plus importants pourraient être les suivants:

1. La portée de l'accord serait étendue aux transitaires, en ce sens que ceux-ci seraient autorisés, en vertu d'un contrat avec le chemin de fer, à présenter eux-mêmes les déclarations- soumissions qu'ils signeraient en engageant leur propre caution.

2. Le chemin de fer donnerait à la douane toutes les assurances nécessaires en ce qui concerne la sécurité douanière des envois qu'il prendrait en charge soit en contresignant les déclarations, soit par un engagement plus général.

71. A l'occasion de cette révision on pourrait aussi examiner la possibilité de réduire le nombre de papiers exigés, par exemple en essayant de combiner la feuille de gros et la feuille de route de manière à les fondre en une seule. Il serait aussi possible d'étendre l'application du système aux envois isolés.

72. Une amélioration dans le sens ci-dessus paraît parfaitement réalisable. Preuve en soit qu'en Afrique équatoriale et au Caméroun, on a déjà étendu, dans le cadre d'arrangements similaires à ceux de la Côte d'Ivoire, le bénéfice du régime de la déclaration

sommaire aux transitaires, mais dans une mesure encore limitée.

Dans ces régions aussi, il semble que des simplifications soient possibles.

73. Un certain nombre de pays ont rappelé que la pénurie de commissionnaires en douane crée beaucoup de difficultés dans les pays de l'intérieur. Il faudrait que les transitaires s'efforcent de remédier à cet état de choses.

74. L'état des véhicules, le plus souvent inaptes à être mis sous fermeture douanière, le fait aussi qu'ils sont souvent surchargés de marchandises... et de voyageurs cause passablement de soucis aux agents. Pour leur part, les emballages sont pour la plupart en mauvais état ce qui complique ou rend illusoire le contrôle de l'intégralité des marchandises.

75. Parmi les difficultés dont la suppression présuppose des mesures de caractère international, il faut signaler le cas soulevé par le Nigéria. Le contrôle de la réexportation réelle des marchandises y est rendu épineux par le fait que le cordon douanier est souvent placé à une grande distance de la frontière; d'autre part, il est malaisé d'éviter le reversement frauduleux des marchandises sur les côtes vu le découpage de ces dernières. Pour parer à ces déficiences, les autorités exigent la présentation ultérieure d'une copie de l'acquit à caution, appelée "landing certificate", sur laquelle l'arrivée des marchandises dans le pays de destination doit être attestée par les autorités de ce dernier. Or, il arrive que plusieurs attestations de ce genre soient produites pour un seul et même envoi,

ce qui laisse des doutes sérieux sur leur valeur, d'autant plus que certaines des marchandises ont été effectivement réintroduites au Nigéria en contrebande, ainsi qu'en témoignent les saisies effectuées par les brigades de surveillance. Dans ce cas, des arrangements bilatéraux et des formules bilingues seraient utiles.

76. D'autres pays ont attiré l'attention sur le fait que le renvoi des acquits déchargés au bureau de départ laisse à désirer dans le cas où le bureau de destination est situé dans un autre territoire. Il faut dire à ce sujet que le renvoi des acquits est souvent effectué par les transporteurs eux-mêmes.

77. La grande majorité des pays se sont prononcés en faveur d'une réglementation internationale du transit routier, auquel le Nigéria voudrait ajouter tous les autres trafics alors que l'Union douanière équatoriale attire l'attention sur les trafics mixtes (rail-route, fleuve-route, etc.) On considère généralement qu'une réglementation inspirée de la Convention TIR^{1/} serait une solution adéquate, pourvu que l'on procède par étapes, notamment en ce qui concerne les conditions techniques relatives à la construction des véhicules. On reviendra plus en détail sur cet aspect de la question au chapitre IV.

^{1/} Convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR (Convention TIR) et protocole de signature (Genève, 1959)

de créer des différences notables au sein d'une même Union douanière. Ces quelques aspects de la situation actuelle donnent à penser que le moment est favorable à une tentative d'harmonisation et de simplification des régimes de transit.

84. Dans un autre ordre d'idées, une bonne organisation du transit douanier, qui tient notamment compte des particularités de la sous-région, peut jouer un rôle important. En cas de pénurie de personnel et d'insuffisance des installations douanières, elle permet par exemple de concentrer les dédouanements les plus compliqués dans quelques bureaux de douane importants, éventuellement situés à l'intérieur du pays et dotés de moyens suffisants.

85. Il en résulte une rationalisation du service et une meilleure utilisation du personnel technique. D'autre part, il n'est pas interdit de penser que si le transit des marchandises vers les pays de l'intérieur était conçu d'une autre manière un certain nombre de malentendus disparaîtraient. Le problème de la répartition des recettes perdrait peu à peu de son actualité, les cas de double imposition diminueraient progressivement et, avec eux, la procédure souvent compliquée des remboursements des droits.

86. Il semble donc bien que le moment soit venu d'examiner les possibilités d'améliorer la situation actuelle et de préparer l'évolution future.

87. En vue de leur examen par le groupe d'experts, on a estimé judicieux de classer les points à étudier en 4 catégories:

- a) Définition des termes
- b) Principes fondamentaux

c) Problèmes susceptibles d'être résolus dans un délai

assez bref

d) Problèmes à longue échéance

a) Définition des termes

88. Il s'agit notamment de définir le transit douanier et les différents systèmes de transit (par exemple ceux de la déclaration sommaire ou en détail), en retenant, le cas échéant, les acceptions qui leur ont été données dans le présent rapport. Il existe actuellement peu ou pas de définitions relatives au transit douanier. Toutefois, la définition figurant en tête du questionnaire figure au glossaire du Conseil de coopération douanière de Bruxelles, où la question du transit est à l'ordre du jour, mais n'a pas encore dépassé le stade de l'enquête préliminaire. Les experts pourraient juger opportun de mettre au point quelques définitions en vue de faciliter leur travail.

b) Principes fondamentaux

89. Le transit des marchandises est appelé à jouer un rôle important dans le développement économique de l'Afrique occidentale si ce n'est du continent tout entier. Dans cette perspective, il pourrait être désirable de réaffirmer certains principes essentiels. En particulier il paraît nécessaire que le transit des marchandises soit déclaré libre de toute restriction de caractère économique. Ensuite, il importe que toutes les voies de communications existantes ayant une importance pour le transit soient, dans la mesure du possible,

ouvertes à ce trafic. Enfin, il faudrait se prononcer sur le principe de la perception de taxes de transit, qui devraient être, le cas échéant, minimales.

c) Problèmes susceptibles d'être résolus dans un délai assez bref

1) Routes et installations douanières

90. Plusieurs pays améliorent actuellement leur organisation douanière et ouvrent de nouveaux bureaux. On a vu que certains d'entre eux font de louables efforts pour installer à leur frontière commune des bureaux à contrôles juxtaposés.^{1/} Il s'agit en général de points de passage situés sur des limites linguistiques. Cette méthode permet non seulement de simplifier les formalités et d'accélérer les opérations, douanières ou autres, au passage des frontières, mais encore d'harmoniser le réseau des routes douanières permises, c'est-à-dire ouvertes au trafic des marchandises. Dans le cadre des Unions douanières, lorsqu'il est nécessaire d'installer des bureaux de douane aux frontières intérieures, ces bureaux pourraient être communs et les simplifications plus importantes encore.

91. Il semble donc que, d'un point de vue général, des contacts bi-ou multilatéraux devraient être pris afin d'harmoniser le

^{1/} v. chapitre III, lit.a, ci-dessus

réseau des routes douanières de la sous-région en tenant compte non seulement des impératifs douaniers, mais de tous les éléments susceptibles de jouer un rôle en la matière, notamment la planification routière internationale. D'autre part, les compétences des bureaux et même leurs heures d'ouverture pourraient être unifiées.

ii) Simplification des procédures

1 Extension du système de la déclaration sommaire

92. En principe on peut dire que le transit des marchandises devrait bénéficier d'un régime douanier simplifié, caractérisé notamment par une déclaration sommaire. Or, on a constaté au cours de l'enquête que, pour l'Afrique occidentale prise dans son ensemble, c'est le contraire qui est vrai. Il semble logique en conséquence d'envisager un renversement de cette situation, étant entendu qu'il y aura toujours des cas où, pour une raison ou pour une autre, une déclaration détaillée sera inévitable.

93. Pour arriver rapidement à un tel résultat, on ne pourra retenir tout d'abord que les moyens de transports qui remplissent déjà les conditions minimums devant être exigées. Actuellement, seul le chemin de fer paraît être dans ce cas. En conséquence, c'est dans ce trafic que le système simplifié devrait être généralisé en premier lieu. On a vu au chapitre III que ce système est réglementaire sur certaines lignes, mais n'est pas appliqué. Il faudrait non seulement pallier aux insuffisances présentes mais encore introduire ce régime partout où cela serait possible sans difficultés majeures.

- le franchissement
94. La Convention internationale pour faciliter/des frontières aux marchandises transportées par voie ferrée (Genève, 1952) prévoit entre autres l'usage d'une déclaration-soumission internationale de douane, appelée formule TIF et qui correspond au système de la déclaration sommaire. Toutefois, il ne semble pas que, dans les conditions actuelles, cette formule puisse rendre de grands services en Afrique occidentale, vu qu'aucune voie ferrée n'y traverse plus d'un pays. On pourrait tout au plus s'inspirer du modèle de formule, du moins en ce qui concerne le transit proprement dit.
95. L'introduction du système simplifié peut également rendre de grands services dans le trafic par route, mais il s'agit probablement ici d'un problème à longue échéance. On y reviendra donc sous lit.d) ci-après.

2. Harmonisation et simplification des documents utilisés

96. Bien qu'il ne s'agisse pas, à priori, d'un problème présentant un caractère d'urgence, divers indices donnent à réfléchir. Les formules actuelles sont, dans l'ensemble, compliquées et peu pratiques. D'autre part, elles ne sont pas toujours bien adaptées aux nécessités. Enfin il en existe parfois de nombreux modèles dans un même pays.
97. On constate présentement diverses tendances dans la sous-région. Certains pays, qui n'ont pas un trafic de transit important, sont pour le statu quo. D'autres, qui éprouvent le besoin de réorganiser le transit des marchandises, sont sur le point de modifier leurs

formules ou d'en créer de nouvelles. Il peut en résulter une diversification des documents utilisés notamment dans l'Union douanière des Etats de l'Afrique de l'Ouest où ils étaient jusqu'à présent uniformes.

98. En conséquence, une coordination internationale serait la bienvenue, car elle devrait permettre un rapprochement, voire une harmonisation entre pays d'expression différente, tout en évitant une complication ailleurs. Dans l'immédiat, il serait utile de mettre au point un modèle international bilingue dont pourraient s'inspirer les pays soit isolément soit par groupe.

3. Réorganisation du système des cautionnements

99. Dans la majorité des Etats, les cautionnements sont actuellement déposés en mains du Trésor, organe distinct de la douane. Il en résulte une certaine complication aussi bien du contrôle de l'imputation des cautionnements que des formalités, voire des formules de transit utilisées. S'il était possible de charger l'administration des douanes de la réception et du contrôle des cautionnements, il en résulterait pour le transit un certain nombre de simplifications.

d) Problèmes à longue échéance

1) Amélioration de la sécurité douanière

1. Moyens de transports

100. Il semble que les efforts doivent être concentrés en premier lieu sur le trafic routier. L'immense majorité des véhicules routiers ne se prêtent pas à l'apposition des scelllements douaniers. Actuellement, on ne peut que constater ce fait. Cependant, une

lente amélioration devrait résulter de la mise en service de nouveaux véhicules donnant de meilleurs garanties, par exemple les semi-remorques. Sur le plan national, il semble qu'on devra faire preuve d'une grande tolérance pendant assez longtemps encore. Néanmoins on devrait exiger que les nouveaux véhicules soient construits de manière à pouvoir être mis sous fermeture douanière et prévoir une élimination progressive des anciens véhicules. Une telle exigence devrait devenir la règle pour tous les transports réellement internationaux. Pour arriver à l'uniformisation indispensable, on pourrait convenir que les dispositions techniques de la Convention TIR serviraient de guide.

2. Emballages

101. Les emballages étant généralement en mauvais état, on pourrait préconiser ou même exiger dans certains cas, l'emploi de containers pour pallier à ce défaut. Les conditions techniques relatives à la construction des containers pouvant être admis en transport sous scellement douanier figurent en annexe à la Convention douanière relative aux containers (Genève, 1956) et ont été reprises sans changement dans la Convention TIR. Les containers pourraient être utilisés dans tous les genres de trafic, mais rendraient les plus grands services dans les transports routiers.

ii) Mise en application d'une Convention TIR

102. La majorité des pays ayant répondu au questionnaire se sont prononcés en faveur de la mise en application d'une Convention du

type TIR en Afrique occidentale. Néanmoins, certaines réserves ont été faites, car il est évident qu'une telle entreprise demandera une préparation probablement assez longue et que l'application intégrale des dispositions relatives à la construction des véhicules par exemple, ne sera possible que dans un avenir plus ou moins éloigné. A ce sujet, il faut rappeler que la mise en place du système TIR en Europe a exigé de nombreuses années. Le point de départ en a été un projet de Convention mis en application provisoire en 1949, complété ultérieurement par deux protocoles additionnels et assorti de plusieurs dispositions transitoires, le tout ayant abouti en 1959 seulement à l'adoption d'une convention définitive. On peut donc dire que le système TIR a subi des tests nombreux et convaincants. Mais il est d'autre part parfaitement normal que son implantation en Afrique se fasse également par étapes.

103. Dans le cadre du présent rapport, il suffira de rappeler dans ses grandes lignes le fonctionnement du système TIR, connu de la plupart des administrations douanières et des milieux spécialisés en matière de transport. Un transporteur peut se faire délivrer, dans le pays de départ, par une association émettrice, un carnet TIR en vue de transporter des marchandises en passant par un ou plusieurs pays parties à la Convention, dans un véhicule agréé par la douane du pays de départ. Le carnet comporte plusieurs jeux de volets d'entrée et de sortie, un par pays touché en cours de route. Tous les volets nécessaires peuvent être remplis avant le

départ par le transporteur. La douane de départ vérifie le chargement des marchandises qui figurent sur le manifeste qui constitue une partie intégrante de chaque volet et appose ses scelllements au véhicule.

104. Les bureaux de douane de passage (situés entre le bureau de départ et celui de destination) se contentent en principe de vérifier les scelllements et de détacher le volet qui leur revient après l'avoir complété et accepté. Chaque bureau de passage à l'entrée vise également le volet destiné au bureau de sortie. Ce dernier renvoie son volet déchargé au bureau d'entrée pour contrôle. Chaque volet est en outre assorti d'une souche qui est visée par la douane.

105. Quant à la garantie internationale, elle fonctionne de la manière suivante. Les transporteurs sont réunis dans des associations nationales elles-mêmes groupées sous l'égide d'une organisation faitière internationale. Celle-ci se charge de l'impression des carnets et de leur distribution à ses membres. Chaque association nationale souscrit les engagements nécessaires auprès de la douane de son pays et y dépose la caution exigée. Celle-ci couvre toutes les opérations effectuées dans ce pays sous le couvert de carnets émis par des associations étrangères correspondantes, c'est-à-dire faisant partie de la même organisation internationale. En cas de non-décharge d'un carnet la douane s'adresse à l'association garante nationale.

106. La Convention TIR fournit le cadre nécessaire au bon fonctionnement du système. Elle comporte une partie principale, 9 annexes et un protocole de signature. La partie principale comprend une série

de définitions essentielles, le champ d'application, les dispositions relatives aux transports effectués avec ou sans scelllements, enfin des dispositions diverses ou finales. Les 9 annexes se rapportent aux points suivants:

1. Modèle de carnet TIR, y compris les règles d'utilisation pratique
 2. Procès-verbal de constat
 3. et 6. Réglementation sur les conditions techniques applicables aux véhicules routiers et aux containers chargés sur ceux-ci, pouvant être admis au transport des marchandises sous scellement douanier
 - 4 et 7. Procédures d'agrément des véhicules et des containers
 - 5 et 8. Certificats d'agrément respectifs
 9. Plaques TIR
107. Bien qu'une des règles fondamentales de la Convention soit la mise sous fermeture douanière du compartiment réservé au chargement, (qui peut être soit entièrement fermé, soit bâché), une exception est prévue pour les marchandises "pondéreuses ou volumineuses", en général non emballées, qui ne peuvent faire l'objet de scellement par capacité. Dans ces cas, on procède à l'identification au moyen d'une description détaillée, appuyée le cas échéant par des dessins, ou en apposant des marques d'identification. De plus, le véhicule peut ne pas avoir été agréé.
108. Le cadre étant ainsi défini, il conviendrait de déterminer quelles dispositions transitoires devraient être adoptées en vue de

faciliter la mise en application du système en Afrique de l'Ouest.

109. Au stade actuel, il va de soi qu'il n'est pas possible de se faire une opinion définitive à ce sujet. A cet effet, il sera probablement nécessaire de dresser un état des véhicules de transport en usage. Néanmoins, l'ensemble des dérogations devrait viser à rendre possible l'agrément d'un nombre suffisant de véhicules de transports non entièrement conformes aux prescriptions. Pour atteindre cet objectif, les dérogations pourraient porter sur les points suivants:

- a) Les dispositions techniques ne sont observés qu'en ce qui concerne les véhicules neufs. Elle ne sont pas appliqués aux véhicules déjà en usage. Toutefois ces derniers devront satisfaire à un certain nombre de normes à déterminer. On peut par exemple n'admettre que certains types de véhicules non conformes. Il peut s'agir aussi bien de véhicules fermés que bâchés.
- b) Les dispositions relatives aux marchandises volumineuses ou pondéreuses, peuvent faire l'objet d'une application plus large que prévu.
- c) L'emploi de containers conformes aux prescriptions et transportés sur des véhicules non agréés est admis.
- d) Les dérogations accordées peuvent être combinées avec des contrôles plus nombreux et plus sévères en cours de route. De plus, des délais plus serrés et des itinéraires obligatoires sont imposés.
- e) Lorsque les dérogations sont appliquées, le transport ne peut comporter qu'un seul bureau de départ et qu'un seul bureau

de destination. (La Convention en prévoit jusqu'à quatre).

110. Pour terminer, il faut souligner que la mise en application du système TIR dépendra, en dernier ressort, de la possibilité de mettre en place une chaîne de garantie internationale. A cet effet, la collaboration active des milieux commerciaux intéressés sera indispensable.

Annexe IQUESTIONNAIRE SUR LE TRANSIT DOUANIER
DES MARCHANDISES ETRANGERES.

Remarque: vu la relative complexité des questions du transit, la portée du questionnaire a été limitée aux aspects les plus importants. D'autre part, le transit des colis par la voie postale ainsi que le transit des marchandises et bagages transportés par des voyageurs ne sont pas touchés par la présente enquête. Il faut considérer comme "transit douanier" le régime douanier sous lequel sont placées les marchandises transportées sous contrôle douanier d'un bureau de douane à un autre d'un même territoire douanier.

A. Conditions générales

1. Le transit douanier est-il autorisé dans les cas suivants:
 - a) transport par chemin de fer ?
 - b) " " route ?
 - c) " " mer ?
 - d) " " voie fluviale ?
2. Dans l'affirmative, le transport peut-il être effectué
 - a) d'un bureau frontière à un autre bureau frontière ?
 - b) d'un bureau frontière à un bureau de l'intérieur ?
 - c) d'un bureau de l'intérieur à un bureau frontière ?
3. Tous les bureaux sont-ils compétents pour fonctionner comme bureau de départ ou d'arrivée ? Le cas échéant, y a-t-il des itinéraires obligatoires ?
4. Existe-t-il des restrictions en ce qui concerne:
 - a) la personne (physique ou morale) qui demande l'application du régime du transit ?
 - b) le genre des marchandises ?
 - c) le conditionnement des marchandises (en vrac ou emballées) ?
 - d) la construction du véhicule (notamment en ce qui concerne son

aptitude à recevoir une fermeture douanière) ?

5. La douane soumet-elle les marchandises en transit, à des mesures particulières, différentes de celles prises à l'égard des autres marchandises ?
6. Dans quel délai les marchandises doivent-elles être présentées au bureau de destination ?
7. Le traitement douanier, est-il différent selon que les marchandises sont ou non déchargées du véhicule à bord duquel elles sont arrivées ?

B. Formalités douanières

8. La déclaration est-elle orale ou écrite ?
9. Dans le cas d'une déclaration écrite:
 - a) existe-t-il divers types de formules et dans quels cas sont-ils utilisés ?
 - b) en combien d'exemplaires est-elle exigée ?
10. Quels renseignements la (ou les) déclaration (s) doit-elle contenir:
 - a) déclarant, propriétaire, destinataire, expéditeur, etc. ?
 - b) emballages (nature, marques, numéros, nombre, etc.) ?
 - c) marchandises (libellé de la position du tarif ou désignation commerciale, numéro d'ordre de la nomenclature tarifaire ou statistique, nature, origine, poids brut ou net, etc.) ?
 - d) transporteur ou moyen de transport utilisé pour le transit ?
 - e) bureau de destination ?
 - f) autres points ?

11. Les envois sont-ils normalement tous vérifiés au bureau de départ:
 - a) extérieurement (contrôle du nombre et du genre des emballages, des marques et numéros, etc.) ?
 - b) intérieurement (contrôle du contenu) ?
12. Quelles mesures sont prises pour empêcher la substitution des marchandises et assurer leur réexportation:
 - a) mise sous fermeture douanière du moyen de transport (wagon, camion, bateau, etc.) ?
 - b) mise sous fermeture douanière des colis ?
 - c) apposition de marques à la marchandise elle-même ?
 - d) autres mesures ?
13. Le bureau de départ informe-t-il le bureau de destination:
 - a) en lui envoyant une copie de la déclaration (ou acquit à caution, etc.) ?
 - b) par un autre moyen ?
14. Comment cette notification est-elle transmise ?
15. Le système de l'escorte douanière est-il appliqué ?
dans quels cas ?
16. Le déclarant peut-il exiger une escorte douanière ?
Si oui, doit-il en supporter les frais ?
17. Le transport doit-il être effectué par un transporteur agréé par la douane ?
Si oui, quelles sont les conditions de l'agrément ?
18. Les véhicules de transport sont-ils agréés par la douane et à quelles conditions ?

19. Les droits et taxes exigibles doivent-ils être dépassés ou garantis ?
dans tous les cas ?
20. Par qui la garantie est-elle fournie ?
21. Comment le montant est-il calculé ? S'agit-il :
 - a) des droits et taxes réellement applicables ?
 - b) " " " " les plus élevés qui puissent être appliqués
(par exemple d'une catégorie du tarif) ?
 - c) d'une somme forfaitaire ?
 - d) d'une autre base ?
22. Le bureau de destination peut-il être changé en cours de route ?
Si oui, dans quelles conditions ?
23. L'envoi est-il vérifié au bureau de destination :
 - a) extérieurement (contrôle de l'intégrité des scelllements douaniers,
du véhicule et des colis) ?
 - b) intérieurement ?
24. Un simple dépassement du délai de transit est-il toléré ?
Si non, quelle répercussion a-t-il ?
25. L'arrivée de l'envoi est-elle notifiée par le bureau de destination
au bureau de départ ?
Si oui, comment ?
26. A quel moment le transporteur est-il déchargé de sa responsabilité
envers la douane et le dépôt remboursé ou la garantie libérée .

C. Difficultés éprouvées dans l'application
du régime du transit douanier.

27. Avez-vous éprouvé des difficultés dans votre pays ?
Si oui, décrivez-les de manière précise et détaillée.
28. Estimez-vous possible de parer à ces difficultés au moyen d'arrangements bi- ou multilatéraux entre les pays intéressés ?
29. Dans l'affirmative:
- a) que faudrait-il réglementer ? (transit par chemin de fer, par route, etc.)
 - b) Pensez-vous par exemple qu'une convention inspirée de la "Convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnet TIR" pourrait être mise en application en Afrique occidentale ?

- - - - -

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

100 East 57th Street
New York 22, New York

Original copy of the manuscript of the book "The Structure of Language" by Noam Chomsky, dated 1965, is on file in the Library of the University of Chicago.

Original copy of the manuscript of the book "The Structure of Language" by Noam Chomsky, dated 1965, is on file in the Library of the University of Chicago.

Original copy of the manuscript of the book "The Structure of Language" by Noam Chomsky, dated 1965, is on file in the Library of the University of Chicago.

Original copy of the manuscript of the book "The Structure of Language" by Noam Chomsky, dated 1965, is on file in the Library of the University of Chicago.

Annexe II

Annex II

LISTE DES CONVENTIONS EN RAPPORT AVEC LE TRANSIT
DOUANIER, DONT IL EST FAIT MENTION DANS LE RAPPORT

LIST OF CONVENTIONS CONCERNING CUSTOMS TRANSIT
"REFERRED TO" IN THE REPORT

1. Convention internationale pour faciliter le franchissement des frontières aux marchandises transportées par voie ferrée (Genève, 1952).

International Convention to facilitate the crossing of frontiers for goods carried by rail (Geneva, 1952).

2. Convention douanière relative aux containers et protocole de signature (Genève, 1956).

Customs Convention on Containers and protocol of signature (Geneva, 1956).

3. Convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR. (Convention TIR) et protocole de signature (Genève, 1959).

Customs Convention on the international transport of goods under cover of TIR Carnets (TIR Convention) and protocol of signature Geneva, 1959).

4. Protocole de la 3e Conférence internationale pour l'Unité technique des chemins de fer, concernant la fermeture des wagons devant passer en douane, (Berne 1907) révisé en 1959/60.

Protocol of the 3rd International Conference on the Technical Standardization of Railways, concerning the Sealing of Wagons Having to Pass through the Customs, Berne, 1907, revised in 1959/60.