



Commission économique pour l'Europe**Comité de gestion de la Convention TIR de 1975****Soixante-troisième session**

Genève, 10 et 11 février 2016

Point 7 b) de l'ordre du jour provisoire

Révision de la Convention :**Propositions d'amendements à la Convention
formulées par la Commission de contrôle TIR****Proposition de nouvelle note explicative et d'observation
connexe à l'article 49 de la Convention****Note du secrétariat*****I. Généralités et mandat**

1. À sa session précédente, le Comité a poursuivi l'examen du document ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2015/11, qui transmet une proposition de la Commission de contrôle TIR (TIRExB) visant à ajouter une nouvelle note explicative à l'article 49 de la Convention pour élargir la portée des facilités que les Parties contractantes pourraient accorder aux opérateurs de transport. Le Comité se souviendra sans doute que cette proposition fait suite à une demande croissante des autorités douanières et des professionnels du secteur de nouvelles mesures de facilitation dans le cadre de la Convention TIR, et que le secrétariat avait aussi fait valoir que la modification proposée constituait le moyen le plus simple d'adapter le cadre législatif à cette nouvelle notion, bien qu'il reste plusieurs autres éléments à analyser et à clarifier.

2. Comme suite à une demande du Comité, le secrétariat a élaboré le présent document qui retrace de manière succincte le déroulement des débats de la TIRExB relatifs à l'élaboration de la note explicative et de l'observation connexe. Le Comité est invité à poursuivre son examen de l'amendement proposé, à la lumière des renseignements supplémentaires fournis dans ce document (voir ECE/TRANS/WP.30/AC.2/127, par. 26 à 29).

* Le présent document n'a pas été revu par les services d'édition avant d'être envoyé aux services de traduction de l'Organisation des Nations Unies.



II. Extraits des rapports de la TIRExB

3. À sa cinquante et unième session (octobre 2012), la TIRExB a pris note du document informel n° 29 (2012), soumis par le Gouvernement polonais, qui contient un exemplaire de la lettre de la Commission européenne, dans laquelle celle-ci dit soutenir la proposition visant à demander à la TIRExB d'étudier, une fois de plus, les moyens d'ajouter les concepts de l'expéditeur et du destinataire agréés dans le cadre de la Convention TIR. Les membres de TIRExB se sont également prononcés en faveur de la proposition. La TIRExB a estimé que les discussions futures auraient tout d'abord essentiellement pour but d'analyser le bien-fondé de l'ajout de ces concepts, puis, dans un second temps, de cerner les modifications qu'il conviendrait d'apporter pour que ces concepts soient pleinement intégrés dans le cadre de la Convention. Parallèlement à cette discussion, les membres de la TIRExB ont également proposé d'étudier plus avant la tendance actuellement observée dans certains pays, où la procédure TIR est initiée au niveau du bureau de douane de sortie plutôt qu'au niveau d'un bureau de douane de départ interne. L'IRU a déclaré qu'elle était disposée à apporter sa contribution sur la question. Dans un premier temps, la TIRExB a invité l'IRU à présenter, pour information, ses considérations sur l'ajout du concept de l'expéditeur agréé dans le texte actuel de la Convention TIR, comme mentionné au sixième paragraphe de la page 2 du document informel n° 29 (2012) (ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2013/5, par. 37).

4. À sa cinquante-troisième session (juin 2014), la TIRExB a tenu une première série de discussions sur l'introduction éventuelle de la notion d'expéditeur agréé dans la Convention TIR. Elle estimait que les notions d'expéditeur et de destinataire agréés devraient être examinées en parallèle même si, désormais, certains pays acceptaient déjà les destinataires agréés. La TIRExB a noté que, en Pologne, outre le statut de destinataire agréé qui existait déjà, un statut d'expéditeur agréé serait introduit ultérieurement en 2013. Certains participants se sont dits préoccupés par les conséquences de l'introduction d'un tel statut avant que l'AC.2 ne décide si l'introduction de ces notions supposerait de modifier la Convention TIR. Dans l'attente d'une décision de l'AC.2, le traitement des carnets TIR par des tiers autres que les autorités douanières d'un pays pourrait poser problème aux autorités douanières d'autres pays. La TIRExB a reconnu que l'utilisation d'expéditeurs et de destinataires agréés dans le cadre du régime TIR faciliterait les échanges commerciaux mais elle a souligné que de plus amples éclaircissements étaient nécessaires : il convenait notamment de préciser qui serait autorisé à obtenir le statut d'expéditeur et de destinataire agréés, les exigences auxquelles devraient répondre les expéditeurs et les destinataires pour être agréés, les conséquences sur l'annexe 10 et l'incidence sur l'informatisation de la procédure TIR et les perspectives de celle-ci (ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2014/1, par. 13 à 15).

5. À sa cinquante-sixième session, la TIRExB a entamé une première série de discussions par un exposé qui a souligné les avantages qu'il pourrait y avoir à appliquer la notion d'expéditeur agréé dans le cadre du TIR, et a décrit les modalités possibles d'un tel processus. En pareil cas, le titulaire d'un carnet TIR, en tant qu'expéditeur agréé, a reçu des autorités nationales compétentes l'autorisation d'établir les déclarations à remettre aux douanes, d'apposer des scellements et d'entreprendre le transport TIR avant ou sans que le véhicule et les marchandises n'aient été effectivement présentés en douane. Le processus débiterait lorsque le donneur d'ordre responsable de marchandises placées sous un autre régime douanier reçoit d'un titulaire de carnet TIR (en qualité d'agent principal pour la procédure de transit) l'instruction de préparer un chargement de marchandises spécifique en vue de son transport sous le couvert d'un carnet TIR. Avant que les marchandises ne soient chargées dans ses locaux, l'expéditeur devrait vérifier que le véhicule utilisé pour le

transport répond aux exigences de la sécurité douanière (qu'il dispose d'un certificat d'agrément valide). Le titulaire du carnet TIR procède alors au chargement des marchandises, appose les scellements, remplit le carnet TIR (en y indiquant le numéro d'identification des scellements utilisés, et en apposant tout cachet nécessaire) et le signe. Il envoie ensuite une prédéclaration où figurent ces données aux autorités indiquées dans son autorisation comme bureau de douane de départ. Le bureau de départ vérifie la prédéclaration et décide de la possibilité d'un transport sous le couvert d'un carnet TIR. Puis il informe le titulaire du carnet de sa décision. Si la demande est acceptée, le titulaire du carnet TIR inscrit le numéro de référence de la prédéclaration dans la case « Pour usage officiel » des volets n^{os} 1 et 2 du carnet TIR. Le titulaire conduit alors son véhicule jusqu'au bureau de départ (qui peut être le même que le bureau de sortie de passage), où il présente le véhicule et la documentation aux autorités pour approbation. Si l'un et l'autre sont conformes, le bureau de douane traite la déclaration TIR (et peut apposer un cachet dans les cases 17 et 23 du carnet, si cela n'a pas déjà été fait par le titulaire). Le transport TIR en tant que tel se poursuit.

6. L'auteur de l'exposé a aussi montré comment la notion d'expéditeur agréé pourrait s'appliquer à l'intérieur de l'UE. Ici encore, le processus débiterait lorsque le donneur d'ordre responsable de marchandises placées sous un autre régime douanier reçoit d'un titulaire de carnet TIR (en qualité d'agent principal pour la procédure de transit) l'instruction de préparer un chargement spécifique de marchandises en vue de son transport sous le couvert d'un carnet TIR. Avant que les marchandises ne soient chargées dans ses locaux, l'expéditeur devrait vérifier que le véhicule utilisé pour le transport répond aux exigences de la sécurité douanière (qu'il dispose d'un certificat d'agrément valide). Le titulaire du carnet TIR procède alors au chargement des marchandises, appose les scellements, remplit le carnet TIR (en y indiquant le numéro d'identification des scellements utilisés, et en apposant tout cachet nécessaire) et le signe. Il envoie ensuite une prédéclaration où figurent ces données, *sous forme d'un message IE154*, aux autorités indiquées dans son autorisation comme bureau de douane de départ. Le bureau de départ vérifie la prédéclaration et décide s'il est possible d'effectuer le transport sous le couvert d'un carnet TIR. *Le NSTI fournit le numéro de référence du mouvement (MRN)*. Puis il informe le titulaire du carnet de sa décision en lui envoyant le message IE29 (admission sous transit). Si la demande est acceptée, le titulaire du carnet TIR *reçoit des douanes le message IE29, ainsi que le document d'accompagnement pour le transit*; il inscrit le MRN de la prédéclaration dans la case « Pour usage officiel » des volets n^{os} 1 et 2 du carnet TIR (*ou bien il agrafe le document d'accompagnement pour le transit aux volets n^{os} 1 et 2 du carnet TIR*). Le titulaire se rend alors avec son véhicule jusqu'au bureau de sortie, où il présente le véhicule et la documentation aux autorités pour approbation. Si l'un et l'autre sont conformes, le bureau de douane traite la déclaration TIR (et peut apposer un cachet dans les cases 17 et 23 du carnet, si cela n'a pas déjà été fait par le titulaire) *et envoie les messages IE06 et IE18*. Le transport TIR en tant que tel se poursuit. Les paragraphes [5] et [6] présentent à l'identique la notion d'expéditeur autorisé dans le cadre du régime TIR, la différence étant que le paragraphe [6] concerne le cas de figure d'un transit communautaire utilisant le NSTI, et fait référence à des messages NSTI spécifiques. Les différences par rapport au paragraphe [5] *figurent en italique*.

7. S'agissant des dispositions juridiques, M. Lindström (Finlande) était d'avis que l'article 49 de la Convention TIR devrait permettre d'appliquer la notion d'expéditeur agréé dans le cadre du TIR. En outre, au titre de l'article 19, des personnes autorisées peuvent apposer des scellements sous la responsabilité des autorités douanières. Il estimait néanmoins qu'il était nécessaire de modifier les accords nationaux entre les douanes et les associations nationales de façon à ce que la prédéclaration transmise par l'expéditeur agréé soit juridiquement reconnue comme constituant un carnet TIR

rempli et qu'il soit admis que, du point de vue juridique, un transport TIR ordinaire peut commencer ailleurs que dans un bureau de douane de départ. Plusieurs membres de la TIRExB n'étaient pas de cet avis, doutant qu'il soit possible d'introduire la notion d'expéditeur agréé dans le cadre du TIR sans avoir à modifier le texte de la Convention. Certains ont en outre fait valoir qu'introduire cette notion nuirait gravement à l'un des cinq piliers de la Convention, à savoir la reconnaissance mutuelle, qui suppose que les autorités douanières, en particulier celles des pays de transit, devraient pouvoir attendre des autorités du bureau de douane de départ qu'elles aient rempli leurs obligations dans le plein respect des dispositions de la Convention TIR. Quelques membres ont mis en doute l'utilité de la notion d'expéditeur agréé, estimant qu'elle présenterait des avantages seulement pour les échanges commerciaux et non pour les douanes. Il a été fait référence aux précédents débats de la TIRExB sur ce sujet [voir le document informel n° 28 (2013)] et, en particulier, à une déclaration de 2001 où il est stipulé que la TIRExB a décidé de « limiter son examen à la notion de destinataire agréé, en soulignant que la notion d'expéditeur agréé n'était conforme ni aux dispositions ni à l'esprit de la Convention TIR ».

8. Afin d'être en mesure de poursuivre le débat lors de futures sessions et de permettre à des membres de la TIRExB d'y contribuer de manière constructive, la TIRExB a demandé au secrétariat de faire figurer dans le rapport de la session un résumé détaillé de l'exposé (voir ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2014/7, par. 34 à 38).

9. À sa cinquante-huitième session (avril 2014), la TIRExB a pris note d'une analyse des considérations pratiques et juridiques qui doivent être prises en compte lors de l'introduction du concept d'expéditeur agréé dans la Convention TIR. De l'avis de la TIRExB, ce document paraissait davantage axé sur les inconvénients potentiels que sur les aspects positifs du concept proposé en matière de facilitation. Elle a souligné que l'utilisation d'outils électroniques facilitait considérablement de nos jours la supervision par les douanes des expéditeurs agréés. À la suite de discussions approfondies, la TIRExB a conclu qu'elle souhaitait aller de l'avant avec l'introduction du statut d'expéditeur agréé en soumettant une proposition complète et concrète à l'AC.2 et qu'elle s'efforcerait de le faire au moyen d'une nouvelle note explicative à l'article 49 de la Convention TIR, ce qui devrait fournir une base légale générale pour l'introduction de simplifications supplémentaires. Le choix de l'article 49 soulignerait aussi l'avis général de la TIRExB selon lequel le concept d'expéditeur agréé doit être traité comme une mesure de facilitation nationale qui n'empêche pas l'application de la Convention TIR. À cette fin, la TIRExB a demandé au secrétariat d'établir – en se basant sur des exemples existants ainsi que sur l'exposé PowerPoint présenté à sa cinquante-sixième session [voir le document informel n° 27 (2013)] – un document décrivant les modalités possibles de la mise en œuvre du concept (peut-être à l'aide d'un exemple des meilleures pratiques) et comportant des propositions de note explicative à l'article 49. M. Retelski (IRU) a informé la TIRExB que les autorités douanières polonaises, en étroite collaboration avec l'association nationale ZMPD (Association polonaise des transporteurs routiers internationaux), avait accordé à plus de 100 détenteurs de carnets TIR polonais la possibilité d'effectuer les tâches du bureau de douane de départ – c'est-à-dire vérifier le véhicule et les marchandises, apposer les scelllements et remplir les rubriques 16 à 23 du carnet TIR, y compris en y apposant les timbres douaniers – avant de se présenter au bureau de douane de sortie et que des mesures appropriées avaient été prises pour modifier en conséquence l'accord de garantie national ainsi que le système de déclaration préalable électronique TIR (TIR-EPD). La TIRExB a décidé d'évaluer plus avant la situation polonaise (voir ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2014/9, par. 27 et 28).

10. À sa cinquante-neuvième session (juin 2014), la TIRExB a accueilli favorablement le document informel n° 23 (2014) ainsi qu'un exposé sur les simplifications apportées au statut d'expéditeur agréé TIR par l'administration

douanière polonaise. La TIRExB a jugé que la présentation avait apporté des éclaircissements sur les aspects pratiques de cet exemple polonais qui pourrait servir de base à l'élaboration d'un concept d'expéditeur agréé TIR.

11. La TIRExB a également pris note d'un projet de proposition de note explicative à l'article 49 de la Convention TIR qui permettrait d'introduire l'expéditeur agréé en tant que facilité nationale, ainsi qu'un projet de pratique recommandée concernant la manière dont on pourrait l'appliquer. La TIRExB s'est demandé s'il fallait introduire le concept d'expéditeur agréé TIR dans la Convention au moyen de définitions et de terminologies trouvées dans d'autres instruments juridiques internationaux. Elle a souligné par ailleurs que les dispositions de la Convention TIR envisagées devaient assurer le maximum de souplesse aux autorités compétentes nationales en ce qui concerne les modalités et les lois nationales applicables aux expéditeurs agréés. La TIRExB était généralement d'avis que la Note explicative ne devait pas définir trop en détails ce qu'est un expéditeur agréé mais se borner à laisser une latitude suffisante pour permettre de telles simplifications (et d'autres aussi peut-être) de toute manière que les administrations nationales jugeront souhaitable (voir ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2015/1, par. 17 et 18).

12. À sa soixantième session (septembre 2014), la TIRExB a pris note des observations formulées par ses membres, ainsi que d'une première évaluation du secrétariat. Elle a d'une manière générale apprécié les efforts du secrétariat pour rapprocher les points de vue au sujet du texte de la proposition visant à introduire une nouvelle note explicative 0.49 à l'annexe 6 de la Convention, mais elle a rappelé son point de vue antérieur selon lequel la note explicative ne devait pas définir trop en détail ce qu'est un expéditeur agréé, se bornant à laisser une latitude suffisante pour permettre de telles simplifications (et d'autres aussi peut-être) de toute manière que les administrations nationales jugeront souhaitable (TIRExB/REP/2014/59final, par. 18). S'agissant du texte du document informel, M^{me} Gajda (Pologne) a précisé que, contrairement à ce qui était indiqué à la page 3 dudit document, le statut d'expéditeur agréé en Pologne n'était pas réservé exclusivement au titulaire d'un carnet TIR, tandis que M. Lindström (Finlande) a informé la TIRExB de ce que le concept d'expéditeur agréé n'avait pas encore été introduit en Finlande, comme également indiqué par erreur à la page 3 du même document. Pour aller de l'avant, la TIRExB a convenu que, même si l'article 49 paraissait constituer une base juridique suffisante pour les pays qui permettaient déjà la simplification des expéditeurs et destinataires agréés pour les transports TIR, une note explicative pourrait servir, d'une part, à renforcer cette base et, d'autre part, à fournir à d'autres pays des arguments juridiques suffisants pour procéder à ces simplifications chez eux aussi. La TIRExB a donc demandé au secrétariat d'établir une nouvelle note explicative à l'article 49 qui fournisse une base conceptuelle claire permettant aux Parties contractantes d'introduire des simplifications sur leur territoire en fonction des prescriptions des autorités nationales compétentes. Elle a prié le secrétariat de formuler, dans la mesure du possible, la nouvelle note explicative de telle manière que les autres dispositions de la Convention, notamment l'article 1 c) et d), l'article 8 et l'article 19, ne soient pas affectées.

13. M^{me} Kasko (IRU) a confirmé l'intérêt porté par le secteur des transports à l'introduction du concept d'expéditeur et de destinataire agréés dans le contexte de la Convention. Dans le même temps, elle a dit avoir été informée par des transporteurs qu'ils n'étaient pas toujours sûrs que les personnes se déclarant telles étaient bel et bien agréées. De l'avis de la TIRExB, c'est au transporteur qu'il incombe, surtout en cas de doute, de vérifier auprès des douanes le statut de l'expéditeur ou du destinataire des marchandises (voir ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2015/2, par. 20 à 22).

14. À sa soixante et unième session (décembre 2014), la TIRExB a examiné une proposition de nouvelle note explicative à l'article 49 de la Convention. Elle a appuyé dans l'ensemble l'approche adoptée par le secrétariat mais lui a demandé s'il était possible de trouver une formulation encore plus précise. M^{me} Jelínková (Commission européenne) a estimé que le texte proposé ne répondait pas correctement aux problèmes liés au remplissage du carnet TIR et à l'apposition des timbres. M^{me} Somka (Ukraine) était d'avis que, compte tenu du caractère général du texte, il conviendrait d'indiquer les bureaux de douane de départ et d'entrée (de passage). Pour aller de l'avant, la TIRExB a demandé au secrétariat d'examiner la formulation du projet de note explicative compte tenu des commentaires exposés ci-dessus et d'en justifier les différents éléments de manière précise.

15. L'IRU a proposé de collaborer avec le secrétariat en matière de collecte et d'échange d'informations sur les applications connues des notions d'expéditeur et destinataire agréés (comme par exemple au Bélarus, en Lettonie, en Pologne, en République de Moldova et en Turquie), afin de préparer l'élaboration d'exemples de bonnes pratiques concernant ces dispositifs (voir ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2015/13, par. 25 à 27).

16. À sa soixante-deuxième session (février 2015), la TIRExB a accueilli avec satisfaction un document informel, établi par le secrétariat à sa demande et qui contient une proposition révisée de nouvelle note explicative à l'article 49 de la Convention. Elle a adopté la proposition, telle qu'elle figure dans le document informel, avec quelques modifications mineures¹ apportées au texte d'accompagnement, et elle a demandé au secrétariat de transmettre la proposition modifiée à l'AC.2 pour examen complémentaire (ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2015/18, par. 14).

¹ Les propositions finales figurent dans le document ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2015/11.