



Commission économique pour l'Europe**Comité des transports intérieurs****Groupe de travail des problèmes douaniers
intéressant les transports****134^e session**

Genève, 11-14 juin 2013

Point 8 b) i) de l'ordre du jour provisoire

**Convention douanière relative au transport international
de marchandises sous le couvert de carnets TIR (Convention TIR de 1975)
– Révision de la Convention: Préparation de la phase III
du processus de révision TIR****Aspects juridiques que soulève l'informatisation
du régime TIR****Note du secrétariat*****I. Mandat**

1. Le Comité des transports intérieurs (CTI), à sa session de février 2013, a approuvé la poursuite du projet eTIR et la prolongation du mandat du Groupe d'experts des aspects théoriques et techniques de l'informatisation du régime TIR (GE.1) jusqu'en 2013; le Comité a aussi prié instamment le Groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports (WP.30), notamment, de commencer sans retard à étudier les aspects juridiques que soulève l'informatisation du régime TIR. Cette demande rejoint le point de vue exprimé par le WP.30 à sa 133^e session, à savoir que les travaux du GE.1 devraient être complétés par un examen des aspects juridiques et pratiques du système eTIR exécuté par le Groupe de travail (ECE/TRANS/WP.30/266, par. 24).

2. En outre, la Commission de contrôle TIR (TIRExB) a entre autres objectifs prioritaires de son programme de travail 2013-2014 de favoriser l'informatisation du régime TIR et, en particulier, de contribuer activement à rédiger les amendements à la Convention TIR nécessaires.

* Le présent document a été soumis tardivement faute de ressources.

3. Conformément aux objectifs du CTI, de la TIRExB et du WP.30, le secrétariat a établi cette première évaluation des différentes options possibles s'agissant de l'adoption des dispositions juridiques qui permettraient l'informatisation intégrale du régime TIR.

II. Historique

4. Le système international eTIR vise à permettre l'échange sécurisé, entre les systèmes douaniers nationaux, de données relatives au transit international de marchandises, de véhicules ou de conteneurs conformément aux dispositions de la Convention TIR et à permettre aux administrations douanières de gérer les données relatives aux garanties que la chaîne de garantie délivre aux titulaires autorisés à utiliser le régime TIR. Outre le fait de remplacer les fonctions internationales actuelles du carnet TIR sur papier actuel (c'est-à-dire la preuve de l'existence d'une garantie internationale et de l'échange d'informations entre les administrations douanières), le système international eTIR apportera d'autres avantages pour les administrations douanières, les opérateurs et acteurs de transport, y compris la chaîne de garantie. On retiendra, entre autres avantages, la disponibilité d'informations préalables sur les marchandises et donc la possibilité de procéder à une évaluation des risques avant l'arrivée des marchandises, et l'échange d'informations douanières dans un cadre sécurisé qui devrait empêcher la présentation de déclarations douanières différentes au fil d'un transport TIR.

5. L'analyse coûts-avantages du projet eTIR ayant été achevée récemment, il y a lieu désormais d'axer les travaux sur les aspects non plus techniques mais juridiques de la mise en œuvre du projet. Cette analyse, qui a constitué une entreprise de grande envergure, a permis de faire des estimations quant à la rentabilité du système eTIR, selon différents scénarios.

6. En 2007, le WP.30 a décidé qu'il examinerait lui-même les aspects juridiques du Projet eTIR (ECE/TRANS/WP.30/232, par. 34). Parmi les principales questions à examiner, figurent notamment: le mode d'intégration du système informatisé dans le cadre juridique TIR et les effets de cette intégration sur les dispositions en vigueur de la Convention TIR; les répercussions que cela pourrait avoir sur le droit international privé ainsi que sur les formalités administratives et les structures juridiques nationales; et le rôle et les responsabilités des différents acteurs (autorités douanières, associations nationales, organisation internationale, assureurs et TIRExB) de la Convention TIR, une fois le système sur papier remplacé par l'échange de données informatisé (EDI).

III. Intégration dans le cadre juridique international

7. Le système eTIR ne peut pas être mis en œuvre en dehors d'un cadre juridique international. Toutefois, diverses options sont envisageables pour permettre le remplacement du carnet TIR sur support papier par des messages électroniques. Les dispositions juridiques régissant le régime eTIR pourraient ainsi soit être intégrées dans la Convention TIR, soit prendre la forme d'un protocole additionnel à la Convention TIR, soit faire l'objet d'une toute nouvelle convention. On trouvera ci-dessous les avantages et les inconvénients que présentent chacune de ces options.

A. Modification de la Convention TIR

8. S'il était décidé d'inscrire les dispositions régissant le régime eTIR dans la Convention TIR en vigueur, cela supposerait que ces nouvelles dispositions coexistent avec celles relatives au régime sur papier et que l'utilisateur ait à opérer un choix.

Une annexe supplémentaire ou des dispositions d'application distinctes sembleraient alors nécessaires pour en définir les détails techniques.

9. Si cette solution paraît séduisante sur le principe, plusieurs éléments de complication sont à prendre en considération. Le plus important figure à l'article 59 de la Convention TIR, qui porte sur la procédure d'amendement. Aux termes du paragraphe 3 dudit article:

«[...] Tout amendement proposé communiqué en application des dispositions du paragraphe précédent entrera en vigueur pour toutes les Parties contractantes trois mois après l'expiration d'une période de douze mois suivant la date à laquelle la communication a été faite, si pendant cette période aucune objection à l'amendement n'a été notifiée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies par un État qui est Partie contractante.»

10. Étant donné le «droit de veto» qui est celui des États contractants de rejeter un amendement, entamer un processus de révision/modification de si grande ampleur sans avoir la garantie que toutes les Parties contractantes participent aux négociations semble une entreprise fort risquée: au final, les Parties qui n'auraient pas été présentes au moment des décisions ou qui auraient été mises en minorité lors des négociations pourraient soulever une objection. Les amendements ne pourraient alors pas entrer en vigueur, ce qui empêcherait le régime eTIR de pouvoir fonctionner, même pour les pays les plus intéressés.

11. Pour multiplier les chances de voir un amendement à la Convention TIR accepté par toutes les Parties contractantes, il pourrait être envisagé de rendre la mise en œuvre des dispositions relatives au régime TIR facultative et d'autoriser les pays, par exemple, à désigner des bureaux de douane eTIR à leur convenance.

B. Protocole additionnel à la Convention TIR

12. Le Protocole additionnel serait un nouvel instrument juridique qui devrait être signé, ratifié et mis en application conformément aux procédures de dépôt auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Le principal avantage de cette option réside dans le fait qu'il peut être décidé de faire de ce Protocole un Protocole facultatif; ainsi seuls les États contractants qui souhaitent devenir Parties au Protocole seront liés par les obligations qu'il contient. Au cas particulier, l'accord conclu sera ouvert à l'adhésion de toutes les Parties contractantes à la Convention TIR à compter du moment où elles décideront qu'elles seront prêtes et disposées à respecter les obligations supplémentaires qui seront énoncées dans le Protocole. Il convient de rappeler à ce stade que le régime TIR sur papier tel qu'il est prévu par la Convention TIR restera valable et en application; le Protocole constituera un texte distinct de la Convention TIR, à caractère facultatif. Les carnets TIR sur papier continueront donc d'être reconnus par les autorités douanières des Parties contractantes qui seront passées au système électronique. En outre, il convient d'ajouter que seules les Parties contractantes à la Convention TIR pourront être en mesure de devenir Parties audit Protocole. L'application du Protocole incombera à la même structure administrative que celle prévue pour la Convention TIR, à savoir le Comité de gestion de la Convention TIR de 1975 (AC.2) et la Commission de contrôle TIR (TIRExB).

13. S'il était décidé de rédiger un nouveau protocole, il conviendrait de déterminer la nature et le contenu de l'instrument juridique. Par exemple, le nouveau Protocole fournirait-il un cadre d'obligations de mise en œuvre vaguement définies, comme dans le cas du Protocole concernant la lettre de voiture électronique (e-CMR) ou contiendrait-il des instructions juridiques, techniques et opérationnelles strictes et détaillées comme le Nouveau système de transit informatisé (NSTI)? La description et les détails techniques qui figureront dans le texte ne seront pas suffisants pour traiter des aspects juridiques relatifs à la mise en œuvre du Protocole. À cet égard, il est intéressant de jeter un œil à l'article 5 du

Protocole e-CMR, bien que certains de ses passages ne soient pas directement pertinents pour le régime eTIR:

«1. Les parties intéressées à l'exécution du contrat de transport conviennent des procédures et de leur mise en œuvre pour se conformer aux dispositions du présent Protocole et de la Convention, notamment en ce qui concerne:

a) La méthode pour établir et remettre la lettre de voiture électronique à la partie habilitée;

b) L'assurance que la lettre de voiture électronique conservera son intégrité;

c) La façon dont le titulaire des droits découlant de la lettre de voiture électronique peut démontrer qu'il en est le titulaire;

d) La façon dont il est donné confirmation que la livraison au destinataire a eu lieu;

e) Les procédures permettant de compléter ou de modifier la lettre de voiture électronique; et

f) Les procédures de remplacement éventuel de la lettre de voiture électronique par une lettre de voiture établie par d'autres moyens.

2. Les procédures énoncées au paragraphe 1 doivent être mentionnées dans la lettre de voiture électronique et être aisément vérifiables.».

14. L'article 5 du Protocole e-CMR est la seule disposition du Protocole qui traite de la mise en œuvre de la lettre de voiture électronique, en des termes très génériques, ce qui laisse une grande souplesse dans les arrangements entre Parties contractantes. En pratique, cela permet la négociation a posteriori d'annexes supplémentaires au Protocole ou la constitution d'un réseau d'accords bilatéraux. Dans le cas du Protocole e-CMR en particulier, aucun résultat n'a été enregistré à ce jour. À l'inverse, le cadre réglementaire de l'Union européenne (UE) régissant le NSTI est infiniment précis et détaillé.

15. Au moment où le Protocole e-CMR a été conclu, les Parties n'avaient pas encore analysé les implications techniques de l'utilisation de la lettre de voiture électronique, ce qui explique la raison pour laquelle elles n'ont pas été en mesure d'incorporer de dispositions plus précises dans le texte du Protocole. Sur ce point, le projet e-TIR est beaucoup plus élaboré, des dispositions juridiques pouvant être rédigées aux fins de la mise en application d'un système faisant l'objet de spécifications techniques concrètes. Cela aidera à cibler les aspects juridiques qu'il conviendra de traiter et débouchera, peut-on l'espérer, sur un système facile à mettre en œuvre, y compris du point de vue juridique. En outre, un protocole-cadre peut aussi donner lieu à l'absence de toute procédure standard pour les utilisateurs finaux du système.

16. Pour faire en sorte que la chaîne de garantie telle qu'on la connaît continue de fonctionner s'il était décidé de mettre en place un protocole eTIR supplémentaire, il sera également nécessaire de réviser les accords et contrats conclus entre les autorités douanières et les associations nationales garantes, ainsi qu'entre les acteurs privés intervenant dans la chaîne de garantie TIR (opérateurs de transport TIR, associations, organisations internationales et compagnies d'assurance), afin d'y mentionner le protocole eTIR.

C. Nouvelle Convention

17. Le principal avantage que présente la mise au point d'une nouvelle Convention consacrée au régime eTIR est que tout État membre de l'Organisation des Nations Unies pourrait y adhérer, même s'il n'est pas Partie contractante à la Convention TIR de 1975. En conséquence, cette nouvelle Convention pourrait devoir reprendre de nombreuses dispositions figurant déjà dans la Convention TIR, s'agissant par exemple de l'organisation de la fourniture des garanties, des responsabilités des parties participant au système, des exigences techniques applicables aux véhicules et aux conteneurs ainsi que de la structure administrative de la Convention.

18. Les pays qui seront Parties contractantes à la fois à la Convention TIR et à la Convention eTIR devront continuer à accepter les carnets TIR sur papier, tout en appliquant dans le même temps le système e-TIR. Afin de simplifier les relations entre les Parties contractantes à la nouvelle Convention et de garantir aussi l'extinction de la Convention TIR une fois que l'ensemble de ses Parties contractantes aura ratifié la nouvelle Convention, la disposition suivante pourrait être ajoutée:

«À son entrée en vigueur, la présente Convention abrogera et remplacera, dans les relations entre les Parties contractantes à la présente Convention, la Convention TIR de 1975.».

19. Les pays qui souhaitent abandonner entièrement le système sur support papier ont la possibilité de dénoncer la Convention TIR à l'entrée en vigueur de la Convention eTIR. Toutefois, ce faisant, ils mettraient en péril le fonctionnement de la Convention TIR pour les pays qui n'auraient pas ratifié la Convention eTIR. Par conséquent, pour éviter une telle situation, il pourrait s'avérer nécessaire de prévoir des clauses spéciales autorisant le fonctionnement parallèle des deux régimes pour une période transitoire restant à définir.

IV. Autres considérations juridiques

20. Un système comme le régime eTIR ne peut pas reposer uniquement sur l'existence d'un instrument juridique international aux fins de sa mise en œuvre. Il est clair qu'il devrait également exister des infrastructures administratives et judiciaires compétentes dans les juridictions nationales. À titre d'exemple, il convient de garantir le statut juridique des communications électroniques pour ce qui est de la reconnaissance de leur validité ainsi que de leur valeur et de leur recevabilité en temps que preuve dans un système de justice interne pour pouvoir correctement déterminer la responsabilité administrative ou pénale dans les procédures judiciaires concernant la fraude, l'accès non autorisé et d'autres infractions connexes. La capacité d'enquêter et de poursuivre les auteurs d'infractions liées au régime eTIR est d'une importance cruciale pour le bon fonctionnement du système eTIR au niveau national.

A. Identification de l'expéditeur et vérification de l'intégrité des messages électroniques d'échange de données

21. La législation nationale donnant effet juridique aux communications électroniques remplit également des fonctions de sécurité. Par exemple, il serait nécessaire de s'assurer que la communication initiale arrivant dans le système sécurisé e-TIR puisse être vérifiée en ce qui concerne l'identité de l'expéditeur et l'intégrité du message. Cette vérification peut se faire au travers d'une signature électronique ou d'un autre procédé d'authentification, à l'image des différentes méthodes utilisées pour les services bancaires électroniques par exemple.

22. Les signatures électroniques sont déjà largement utilisées et réglementées dans de très nombreux pays. Cependant, leur utilisation pose problème dans le cadre des communications transfrontalières, comme cela est souvent le cas lorsque les autorités de certification d'un pays ne sont pas reconnues par un autre pays. Comme la reconnaissance mutuelle des contrôles prévue par la Convention TIR, le système eTIR repose sur l'idée de la reconnaissance mutuelle des authentifications et d'un réseau de coopération interdouanes sécurisé. Ainsi, les signatures électroniques – ou tout autre moyen d'authentification – utilisées dans un pays ne doivent pas nécessairement être reconnues dans les autres pays. Une fois les informations entrées dans le réseau sécurisé interdouanes, elles seront considérées comme fiables. Des dispositions juridiques particulières devront être ajoutées dans le texte régissant le régime eTIR.

B. Considérations relatives à la protection des données

23. La législation sur la protection des données peut être un obstacle majeur pour les pays qui doivent respecter des conditions strictes pour transférer des données personnelles ou commerciales à partir de leur territoire ou en recevoir, ainsi que pour les pays dépourvus de toute législation sur la protection des données ou pourvus d'une législation limitée en la matière, dans la mesure où les informations qu'ils reçoivent de l'étranger ne sont pas protégées en vertu de la législation nationale. Ces transferts imposent souvent des obligations dont le respect est assuré par des prescriptions contractuelles qui limitent l'utilisation des données à des fins répondant aux exigences de la réglementation en matière de protection des données des pays destinataires. Cette pratique est courante, principalement entre les entités de droit privé, à savoir les entreprises se livrant à des transactions commerciales internationales impliquant le transfert de données à caractère personnel (par exemple, la vente en ligne, etc.).

24. Les pays abordent la question de la protection des données transfrontières de manière très diverse et à l'exception de l'Union européenne, la législation internationale sur la protection des données est fragmentée et se limite en grande partie à des accords bilatéraux. En conséquence, il est très difficile d'utiliser ce genre de formule contractuelle entre un grand nombre de pays. Il pourrait être utile d'étudier la possibilité de mettre en place un cadre juridique qui regrouperait des normes minimales en matière de protection des données acceptables par toutes les parties, pour l'appliquer aux données eTIR en particulier, et le formuler sous la forme de l'instrument juridique choisi. En outre, les utilisateurs du système eTIR devraient s'entendre sur le fait qu'à partir du moment où ils soumettent leur déclaration, les informations qu'ils fournissent aux pays de départ seront transmises aux autres pays, de transit.

C. Administration centrale du système; réception, transmission et enregistrement des informations eTIR

25. Du point de vue juridique, il convient de tenir compte d'une autre considération, à savoir la création ou la fourniture de services par une entité appelée à jouer le rôle de «gestionnaire de données», c'est-à-dire l'entité chargée de la réception, de la transmission et de l'enregistrement des informations eTIR. L'intervention d'une instance publique supranationale telle que l'Organisation des Nations Unies pourrait être envisagée dans ce cas. Il est également possible de confier cette tâche à une société privée. Dans les deux cas, les responsabilités de cette entité devraient être définies dans le cadre du droit international (l'instrument juridique international consacré au régime eTIR choisi, quel qu'il soit), sous la juridiction de l'État où elle sera basée s'il s'agit d'une société privée. Dans ce dernier cas notamment, il conviendra de conclure un contrat définissant ses responsabilités et les

conséquences juridiques d'une rupture de contrat, y compris la possibilité de perdre ou de détruire accidentellement ou intentionnellement des données ou de les diffuser à des destinataires non autorisés.

26. Parmi les autres considérations à prendre en compte, on retiendra le mode de financement du fonctionnement de cette entité, publique ou privée, et la satisfaction de ses besoins en personnel. L'on pourrait envisager un service d'assistance fonctionnant vingt-quatre heures sur vingt-quatre ainsi que des procédures de vérification des comptes. Si un contrat de sous-traitance était passé avec une entreprise privée, des règles en matière d'appel d'offres pourraient s'appliquer. Dans un tel cas, le rôle du Secrétariat de l'ONU dans ces procédures devrait être précisé.

D. Applicabilité

27. L'applicabilité est un autre élément à prendre en considération. La principale différence entre le régime eTIR et le NSTI, par exemple, réside dans le fait que le NSTI, en tant que cadre européen, peut être rapidement mis en œuvre, tandis que le régime eTIR doit encore prendre la forme d'un accord international entre pays du monde entier, si bien que sa mise en œuvre dépendra dans une large mesure de la bonne foi des Parties contractantes et de leur volonté à mettre en œuvre rapidement et efficacement le système.

V. Conclusions

28. De manière générale, il n'est pas nécessaire d'harmoniser de manière stricte les législations nationales des différents pays pour que le système eTIR entre en application. Dans le même temps, il est nécessaire qu'il existe des lois nationales adaptées ou que des dispositions de l'instrument international traitent des questions susmentionnées. À cet égard, il est vivement recommandé aux gouvernements d'étudier leurs mesures législatives internes, afin de définir la nature précise des réformes que chaque pays participant devra entreprendre pour parer aux implications juridiques du système eTIR. De manière générale, la plupart des pays se livrant à des pratiques de commerce électronique se sont déjà dotés, sous une forme ou une autre, d'une législation traitant de ces questions; il se peut toutefois que des réformes réglementaires plus poussées soient nécessaires dans certains pays.

29. Le Groupe de travail est invité à examiner les options proposées, à en débattre et à étudier les questions soulevées dans le présent document, puis à confier au secrétariat le soin d'élaborer des propositions précises au sujet d'une ou de plusieurs des options avancées pour qu'il puisse les examiner à sa prochaine session.