



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2006/4
8 mars 2006

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS, FRANÇAIS et
RUSSE

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

Comité de gestion de la Convention TIR de 1975
(Quarantième et unième session, 1 juin 2006,
point 5) de l'ordre du jour)

PROPOSITIONS D'AMENDEMENT A LA CONVENTION

Amendement(s) à la Convention concernant le financement
du fonctionnement du TIRExB et du secrétariat TIR

Note transmise par l'Union Internationale des Transports Routiers (IRU)*

A. INTRODUCTION - CONTEXTE

Lors de l'entrée en vigueur de la Phase I du processus de révision en 1999 introduisant, dans une nouvelle Annexe 8, la TIRExB et le Secrétariat TIR, il semblait impossible, du moins pendant une période transitoire de 2 ans, que le fonctionnement de ces organes soit couvert par le budget ordinaire de l'ONU.

C'est pourquoi le financement des opérations de ces deux organes a été assuré, à titre provisoire, par l'introduction d'un « levy » (« droit ») prélevé sur chaque carnet TIR distribué par l'Organisation internationale (Annexe 8, art. 13).

Or, cette période transitoire a duré plus longtemps que prévu. En 2003, à l'occasion des discussions des « Friends of the Chair », qui ont débouché sur la révision de l'Accord passé entre la CEE-ONU et l'IRU, il a été rappelé que la principale obligation de l'IRU consistait à avancer le montant annuel nécessaire (avant le 15 novembre) et que l'IRU recouvrerait cette avance en

* Le secrétariat reproduit le document ci-après tel qu'il a été reçu.

prélevant un montant déterminé sur chaque carnet TIR distribué, différent du droit estimé par l'AC.2 dans le cadre de la procédure budgétaire. Ces informations ont été rapportées à l'AC.2 dans les documents TRANS/WP.30/AC.2/2005/17 et le Document informel n°4 (2006).

En raison du contexte légal décrit ci-après et malgré l'utilisation du mot « levy » (« droit ») dans la Convention TIR, ni l'IRU ni ses Associations membres n'ont jamais perçu un « droit » ; l'IRU a toutefois recouvré l'avance faite au Trust Fund de l'ONU en prélevant un montant sur chaque carnet TIR distribué l'année suivante.

B. UN « LEVY » (« DROIT ») EST UNE TAXE

Comme l'a décidé l'AC.2 en février 2004 (TRANS/WP.30/AC.2/73, point 44), le secrétariat a demandé au Bureau des affaires juridiques des Nations Unies à New York, sur la base d'une proposition du Président du WP.30 dans le document TRANS/WP.30/AC.2/2004/4, si une modification de la formulation remplaçant le mot « levy » (« droit ») par un autre tel que « fee » (« taxe ») serait de nature à modifier la portée juridique de cette disposition. Aucune réponse n'a été reportée dans les ordres du jour ou rapports des réunions de l'AC.2, mais il est entendu que le Bureau des affaires juridiques a répondu que le terme en lui-même ou une modification de la formulation n'aurait pas d'incidence sur la qualification légale ; il convient en effet de considérer la nature de ce qui est imposé.

Il est indiscutable qu'un « levy » (« droit »), tel que prévu par l'Annexe 8, art. 13, est une taxe et/ou comporte un caractère fiscal. Plusieurs documents de l'ONU le soulignent et le terme « levy » (« droit ») est d'ailleurs parfois remplacé par celui de « taxe ». Dans le texte français de la Convention, c'est le mot « droit » qui a été utilisé – un terme qui implique également, sans aucun doute, une nature fiscale. Dans les traductions du texte dans d'autres langues, l'ONU a également utilisé des termes qui ne laissent planer aucune ambiguïté quant au caractère fiscal (par exemple, dans le Manuel TIR allemand, le terme « levy » a été traduit par « Abgabe », la traduction espagnole a utilisé le terme « gravamen », la traduction italienne le terme « prelievo » et la traduction roumaine le terme « printr-o taxa »).

Le terme « levy », tel que décrit dans l'Annexe 8, art. 13, désigne incontestablement une taxe, ou du moins revêt un caractère fiscal, l'objet étant d'alimenter un fonds pour financer une entité publique dans le cadre d'une convention internationale de « droit public ».

C. MECANISME REQUIS POUR IMPOSER / DECIDER D'UNE TAXE

Selon les principes généraux de nature constitutionnelle, la décision d'imposer une taxe et de désigner les personnes responsables de sa perception est de nature législative ; en d'autres termes, au niveau national, une loi adoptée par le Parlement est indispensable. Pour de nombreuses Parties contractantes, membres ou non-membres de l'Union Européenne, cette condition fait partie intégrante de la Constitution. (Exemple : au Danemark, la Constitution dans son art. 43 précise : « Aucune taxe ne peut être imposée, modifiée ou rejetée autrement que par une loi », et la doctrine juridique y fait mention de plusieurs exemples de redevances et droits tombant sous le coup de cette obligation). Dans d'autres pays, l'instrument minimum pour lever

une taxe est une « statutory law » (« disposition législative » en français et « Rechtsgrundlage » en allemand).

Les amendements apportés à la Convention TIR introduisant l'Annexe 8 ont été adoptés selon la procédure simplifiée décrite à l'art. 59.

Dans plusieurs pays, ces amendements n'ont pas été soumis à l'approbation du Parlement.

Ceci est confirmé dans le document TRANS/WP.30/AC.2/2004/4, page 2, paragraphe D1 :

Comme cela a été souligné à diverses reprises, le terme « droit » peut s'entendre comme « taxe », dont le prélèvement devrait, en l'espèce, être dicté par une loi officielle spécifique (dans de nombreux systèmes juridiques, cette loi officielle spécifique ne pourrait être adoptée sans l'accord explicite du Parlement). Rien ne permet d'affirmer que, dans toutes les Parties contractantes les amendements à la phase I du processus de révision TIR, dont notamment l'amendement à l'article 13 de l'annexe 8, ont été adoptés conformément à cette exigence..

L'analyse réalisée au niveau national, révèle que même si les amendements avaient été approuvés dans le cadre d'une procédure législative devant le Parlement, cela n'aurait pas suffi pour satisfaire les exigences de certains systèmes juridiques nationaux qui imposent que la taxe, le débiteur, son montant, son assiette et l'organe chargé de sa perception soient clairement définis par une loi.

D. RECHERCHES EFFECTUEES PAR L'IRU

Lorsqu'il est apparu que l'arrangement financier exceptionnel prévu par l'Annexe 8, art. 13, était appelé à perdurer au-delà d'une courte période transitoire et la question de la base juridique de la perception de ce droit étant, malgré les promesses initiales, restée en suspens, l'IRU a été mandatée par ses Associations membres pour étudier, par le biais de conseils juridiques externes, la base juridique de la perception d'un droit par Carnet TIR distribué. Voici les conclusions des conseils juridiques consultés en France, en Allemagne et en Suisse :

France : Dès lors, et par application des principes généraux rappelés ci-dessus, et en l'absence d'une disposition législative appropriée remplissant les conditions rappelées ci-dessus, je vous confirme qu'une association de droit français n'est pas habilitée à facturer ni collecter une taxe ou un « droit ».

Allemagne : En l'absence de « Steuertatbestand » (fait générateur de la taxe) et d'autorisation statutaire, ni BGL, ni AIST ni aucun autre organe légal / entité de l'état / organisation mandatée n'est autorisé(e) à percevoir des taxes. La Section 28 de la Loi sur l'administration des douanes (Customs Administration Act) ne stipule pas les conditions obligatoires dudit « Steuertatbestand » ni n'autorise le Ministère des finances à établir lui-même ces conditions par le biais d'une ordonnance (VO). L'ordonnance du 9 mars 1999 transpose simplement le

nouvel article en question de l'Annexe 8 de la Convention TIR au droit allemand mais n'établit (et ne pouvait établir) aucun terme de procédure de fond.

Suisse : En principe, la perception de taxes ne peut se faire que – comme d'ailleurs toutes les autres tâches exécutives de l'Etat – par l'intermédiaire d'Organes de l'Etat. Une délégation de telles tâches à des entités privées est certes possible, mais elle doit se fonder uniquement sur une base légale appropriée.

Les conclusions détaillées concernant ces trois pays ont été transmises au Directeur de la Division Transport en septembre 2005. Elles peuvent bien entendu être mises à la disposition des délégations individuelles de chaque pays concerné.

E. CONSEQUENCES JURIDIQUES DE L'INTERPRETATION DE L'ANNEXE 8, ARTICLE 13

L'interprétation de l'Annexe 8, art. 13, suggérant que le montant à percevoir, par Carnet TIR distribué par l'IRU et, par conséquent, par les associations nationales, devrait correspondre précisément au montant du droit estimé par l'AC.2 en relation avec l'approbation du budget risquerait d'exposer l'ensemble du système à des litiges d'ordre juridique. Une telle interprétation soulèverait en outre, dans de nombreux pays, des questions sur la TVA applicable.

L'éventualité qu'un Titulaire d'un Carnet TIR conteste ce droit devant les Tribunaux nationaux ne peut être exclue. Qui serait alors responsable et qui défendrait la perception de ce droit ?

Nonobstant le débat sur les aspects juridiques, il est important d'établir clairement que la perception de ce droit est en elle-même incompatible avec quelque arrangement de pré-financement que ce soit. Si un droit devait être perçu, le paiement ne pourrait être transféré qu'après, et non avant, la collecte puisque l'IRU ne pourrait en aucun cas jouer le rôle d'une banque pour le Trust Fund.

F. AMENDEMENT DE L'ANNEXE 8, ARTICLE 13

Un amendement de l'Annexe 8, article 13, limitant l'obligation de l'Organisation internationale au transfert – jusqu'à ce que d'autres sources de financement soient trouvées – du montant décidé par l'AC.2 nécessaire pour financer les opérations de la TIRExB et du secrétariat TIR, tout en laissant le mode de perception à sa seule discrétion, permettrait de résoudre les problèmes juridiques et pratiques susmentionnés.

L'auditeur externe de l'ONU, à l'occasion de la quarantième session de l'AC.2, ayant clairement rappelé que les recommandations de modifications de l'Accord passé entre la CEE-ONU et l'IRU étaient directement et exclusivement liées au revenu pour le Trust Fund généré par la perception d'un droit (« levy »), un tel amendement et l'adaptation mineure de l'Accord entre la CEE-ONU et l'IRU qui en découlerait permettraient de se conformer aux recommandations de l'auditeur et offriraient une solution acceptable pour toutes les parties.
