



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

TRANS/WP.30/2003/1
26 novembre 2002

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES TRANSPORTS INTÉRIEURS

Groupe de travail des problèmes douaniers

intéressant les transports

(Cent troisième session, 4-7 février 2003,
point 8 c) ix) de l'ordre du jour)

**CONVENTION DOUANIÈRE RELATIVE AU TRANSPORT INTERNATIONAL
DE MARCHANDISES SOUS LE COUVERT DE CARNETS TIR
(CONVENTION TIR DE 1975)**

Application de la Convention

Notion de destinataire agréé dans la Convention TIR

Note du secrétariat

A. RAPPEL

1. Cette question a été inscrite au programme de travail de la Commission de contrôle TIR (TIRExB) en 1999 et en 2000 (TIRExB/1999/2/Rev.2, par. 36; TIRExB/REP/2000/5, par. 9). Elle a été abordée pour la première fois à la huitième session de la TIRExB (TIRExB/REP/2001/8, par. 21 et 22). À sa neuvième session (23 février 2001), la TIRExB a décidé de la placer sur sa liste de priorités, en vue de l'examiner et de la résoudre en 2001 (TIRExB/REP/2001/9, par. 9). Elle a fait l'objet d'un débat approfondi aux dixième et onzième sessions de la TIRExB (TIRExB/REP/2001/10, par. 34 à 37, et TIRExB/REP/2001/11, par. 26 à 30).

2. À sa onzième session, la TIRExB a reconnu qu'au sujet du déchargement direct dans les locaux du destinataire, il fallait distinguer deux types de situations. Dans le premier, les marchandises et les documents sont livrés et déchargés directement dans les locaux

du destinataire en présence de personnel des douanes. La Commission estime que ce type de situation est couvert par l'article 46 de la Convention TIR qui prévoit l'intervention du personnel des douanes à d'autres emplacements que le bureau douanier de destination (aux frais du demandeur). Dans le deuxième type de situation, les marchandises et documents sont livrés et déchargés directement dans les locaux du destinataire hors la présence de personnel des douanes. De l'avis de la TIRExB, c'est ce type de situation qu'il lui fallait clarifier car sa conformité avec l'esprit et la lettre de la Convention TIR n'était pas évidente.

3. La TIRExB a estimé que deux facteurs brouillaient la notion de destinataire agréé: l'intervention d'un acteur (le destinataire, la personne qui reçoit les marchandises) qui n'était pas encore reconnue dans la Convention TIR, d'une part, et les répercussions éventuelles sur la chaîne de garantie en raison de l'existence d'une relation étroite entre le destinataire agréé et la fin régulière de l'opération TIR, d'autre part (TIRExB/REP/2001/11, par. 28 et 29).

4. La TIRExB, consciente que l'offre de facilités douanières dans les locaux du destinataire répondait souvent aux exigences actuelles du transport et du commerce, a estimé que le cadre de la Convention TIR admettait ces pratiques. Le secrétaire TIR a donc été prié d'établir un document où seraient analysées en détail les conséquences pour les dispositions de la Convention TIR du recours aux services de destinataires agréés, en particulier s'agissant des formalités de fin d'opération et d'apurement. La TIRExB devrait ensuite décider quelles seraient les mesures requises pour assurer une application harmonisée dans toutes les Parties contractantes. Le Groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports (WP.30) pourrait alors donner de nouvelles instructions à ce sujet (TIRExB/REP/2002/12, par. 27 et 28).

5. À sa quatorzième session, la TIRExB a fait sien le principe général selon lequel les dispositions actuelles de la Convention TIR autorisaient la notion de destinataire agréé. Sachant qu'un certain nombre de pays l'appliquaient déjà sur leur territoire, à la satisfaction de toutes les parties concernées, la Commission a estimé qu'il n'était peut-être pas indispensable de rédiger des commentaires pour préciser la notion de destinataire agréé dans le cadre de la Convention TIR ou d'harmoniser son application. La Commission a décidé de solliciter l'avis du Groupe de travail pour savoir s'il était indispensable et/ou utile de formuler ou non des commentaires concernant l'acceptation de destinataires agréés, en général, et des modalités d'habilitation harmonisées, en particulier (TIRExB/REP/2002/14, par. 10).

6. Dans ce contexte, le présent document, approuvé par la TIRExB à sa quinzième session, donne le résumé des débats de la Commission sur la validité de la notion de destinataire agréé dans le cadre de la Convention TIR. Il est structuré comme suit:

- a) Introduction;
- b) Cadrage de la discussion;
- c) La notion de destinataire agréé dans la Convention TIR;
- d) Dispositions juridiques en jeu;
- e) Conséquences pour les modalités de fin d'opération et d'apurement;

- f) Conséquences de l'introduction de la notion de destinataire agréé pour le système de garantie;
- g) Conclusions;
- h) Autres considérations.

B. INTRODUCTION

7. Dès 1999, la TIRExB avait décidé d'étudier la notion d'expéditeur et de destinataire agréés. Cette décision se fondait sur les faits suivants:

- Dans l'annexe spécifique E de la Convention de Kyoto nouvellement révisée, la pratique recommandée invite les douanes à agréer des personnes en tant qu'expéditeurs ou destinataires habilités lorsqu'elles jugent que les conditions douanières prescrites sont remplies;
- L'existence d'expéditeurs et de destinataires agréés dans d'autres instruments juridiques internationaux, en particulier la Convention relative à un régime de transit commun et le Code des douanes communautaire;
- Le fait qu'un certain nombre de Parties contractantes à la Convention TIR (entre autres: Allemagne, France, Pologne, Suisse) autorisent déjà certains destinataires à recevoir et décharger des marchandises directement dans leurs locaux dans le cadre du régime TIR;
- Le secteur du commerce demande régulièrement l'adoption de mesures de facilitation plus poussées dans le cadre du régime TIR.

C. CADRAGE DE LA DISCUSSION

8. À cette étape, la TIRExB a décidé de limiter la discussion à la notion de destinataire agréé, considérant que l'introduction de la notion d'expéditeur agréé semblait sortir du champ d'application actuel de la Convention TIR car elle était liée à la fonction très importante du bureau de douane de départ et qu'elle exigeait une coopération entre les autorités douanières de plusieurs Parties contractantes.

9. La TIRExB a également décidé d'employer pour l'instant l'expression «destinataire agréé» bien qu'elle ne soit pas encore utilisée dans la Convention TIR, et de ne proposer aucune définition puisque l'expression «destinataire agréé» n'apparaîtra pas dans le corps de la Convention. L'expression étant employée dans son acception générale, il n'a pas semblé nécessaire d'énoncer une définition propre au régime TIR.

D. LA NOTION DE DESTINATAIRE AGRÉÉ DANS LA CONVENTION TIR

10. La Convention TIR ne contient aucune disposition autorisant expressément les destinataires agréés. Cependant, l'article 49 prévoit que des facilités plus grandes puissent être accordées soit par des stipulations unilatérales, soit en vertu d'accords bilatéraux ou multilatéraux, sous réserve que les facilités ainsi accordées n'entraient pas l'application

des dispositions de la Convention et, en particulier, le déroulement des opérations TIR. Les pays qui admettent des destinataires agréés sur leur territoire le font principalement sur la base dudit article. Quelques pays invoquent aussi l'article 46 qui autorise le déchargement de marchandises en des emplacements autres que le bureau de douane de destination, moyennant redevance et en la présence de personnel des douanes, même si cet article vise essentiellement à faciliter la livraison de denrées périssables.

11. Comme il a été dit au paragraphe 2 du présent document, la TIRExB a décidé de ne pas inclure l'article 46 dans la discussion, ledit article ayant uniquement trait au déchargement direct de marchandises dans les locaux d'un destinataire en présence de personnel des douanes.

12. En ce qui concerne le point de savoir dans quelle mesure l'application de l'article 49 admet la notion de destinataire agréé, la TIRExB a jugé que les dispositions de la Convention TIR pouvaient soit être interprétées très strictement, c'est-à-dire que l'on ne saurait en aucun cas accepter de s'écarter de leur lettre, soit qu'elles pouvaient être interprétées plus librement, pour autant qu'il soit assuré que leurs objectifs intrinsèques demeurent. Cette dernière interprétation pouvait se justifier en arguant du fait que le régime TIR actuel date de 1975, époque où la notion de «destinataire agréé» était inconnue et où il était impensable que d'autres que les autorités douanières elles-mêmes puissent accomplir des tâches relevant des douanes. La TIRExB a jugé qu'il n'était aujourd'hui pas toujours nécessaire que les autorités douanières soient présentes et/ou inspectent les marchandises physiquement afin d'assurer qu'une opération TIR reste sous leur plein contrôle.

13. Ces deux techniques d'interprétation pourraient être utilisées pour expliquer, par exemple, l'article 2 de la Convention TIR selon lequel la Convention TIR s'applique lorsque des marchandises sont transportées d'un bureau de douane de départ d'une Partie contractante à un bureau de douane de destination d'une autre Partie contractante. On peut d'une part faire valoir que la notion de destinataire agréé est incompatible avec ledit article en raison du simple fait que les marchandises sont transportées jusqu'aux locaux d'un destinataire et non jusqu'à un bureau de douane de destination. On peut par contre estimer qu'il y a compatibilité pour autant que soit mis en place un mécanisme qui établisse un lien entre le destinataire et le bureau de douane de destination, le plus vraisemblablement sur la base de l'agrément du destinataire par les autorités douanières.

14. Compte tenu de ce qui précède, la TIRExB a été d'avis que le cadre de la Convention TIR était suffisamment souple pour accepter les facilités comme celles offertes par la notion de destinataire agréé (TIRExB/REP/2002/12, Rev.1, par. 28).

E. DISPOSITIONS JURIDIQUES EN JEU

15. Plusieurs articles de la Convention TIR stipulent des tâches spécifiques et/ou des obligations incombant au «bureau de douane de destination». Il s'agit des articles suivants: article 1 a), b), d), e), l) et o); article 2; article 9, paragraphe 2; article 15, paragraphe 2; article 18; article 21; article 27; article 45. En outre, la note explicative 0.18-1 et les commentaires aux articles 3, 21, 28 et 29 contiennent des références au «bureau de douane de destination».

16. Dans la perspective de l'analyse effectuée par la TIRExB, l'article 45 ne joue aucun rôle car il a trait à l'obligation qu'ont les Parties contractantes de publier une liste, entre autres, des bureaux de douane de destination. Il en est de même de la note explicative 0.18-1 qui a trait à la désignation d'un bureau de douane de sortie (de passage) en tant que bureau de douane de destination, et des commentaires aux articles 3 et 29 qui mentionnent le «pays où le bureau de destination est situé». Ainsi, l'introduction de la notion de livraison directe des marchandises aux locaux des destinataires n'a de répercussions que dans la mesure où les autres articles et commentaires sont concernés.

17. L'article 1 a), b), d), e) et o) contient diverses définitions concernant le bureau de douane de destination alors que l'article 1 l) définit ce que désigne cette notion. L'article 2, l'article 9, paragraphe 2, l'article 18 et l'article 27 définissent le bureau de douane de destination comme étant l'emplacement géographique où les marchandises sont livrées. L'article 15, paragraphe 2, l'article 21, le commentaire à l'article 21 et le commentaire à l'article 28 ont trait à des formalités spécifiques (concernant la réexportation du véhicule, le contrôle douanier, la fin du transport TIR et le retour du carnet TIR au titulaire) qui incombent aux autorités douanières concernées.

18. Le premier pas vers une application commune de la notion de livraison directe des marchandises aux locaux de destinataires agréés est effectué par l'analyse de la définition de l'expression bureau de douane de destination [art. 1 l)]. Postulant que le texte actuel de la Convention TIR reconnaît déjà cette notion en tant que telle, la TIRExB a estimé que conserver la définition telle quelle n'empêcherait pas des tierces parties d'accomplir certaines tâches que la Convention a confiées au bureau de douane de destination. Ce postulat est confirmé par les dispositions de la Norme 2 des Directives de l'annexe spécifique E à la Convention de Kyoto qui stipule, entre autres, que «le terme bureau de douane n'est pas limité strictement aux locaux et installations du bureau de douane. Ainsi, par exemple, lorsqu'un transit débute au "bureau de douane", il peut s'agir du domicile d'un expéditeur agréé».

19. Selon l'article 15, paragraphe 2, le rôle du bureau de douane de destination consiste à garantir qu'une fois achevée l'opération TIR, le véhicule routier, l'ensemble des véhicules ou le conteneur seront réexportés. Le fait que le véhicule arrive directement aux locaux du destinataire agréé complique cette tâche des autorités douanières au bureau de douane de destination. Cependant, étant donné que la marche à suivre pour assurer que le véhicule soit dûment réexporté relève de formalités fixées dans la législation nationale, il n'y a pas lieu de revenir sur la question au niveau international.

20. L'article 21 est l'un des articles clefs de la Convention TIR car il définit l'obligation qu'ont les autorités douanières, au bureau de douane de destination, de contrôler le véhicule routier, l'ensemble de véhicules ou le conteneur, le chargement et le carnet TIR y afférent. Il est clair que les autorités douanières ne peuvent pas renoncer à cette obligation qui leur incombe en vertu de la Convention TIR. Dans le cas où certains destinataires ont obtenu le droit de recevoir des marchandises directement dans leurs locaux, il faut trouver un moyen de compenser l'absence de présence physique de personnel douanier tout en assurant cependant qu'un niveau suffisant de contrôle douanier reste garanti. Cela peut être obtenu par le biais d'un agrément. Considérant que la notion de destinataire agréé permet un bon fonctionnement dans diverses Parties contractantes, à la satisfaction de toutes les parties concernées, la TIRExB a estimé qu'il

ne semblait pas nécessaire à cette étape de modifier la Convention TIR par un commentaire visant à harmoniser la procédure d'agrément.

21. Les divers commentaires à l'article 21 ont trait à la fin d'opération ou à la fin partielle d'opération au bureau de douane de destination. Sur le plan formel, faire appel à des personnes habilitées à recevoir des marchandises dans leurs locaux ne va pas à l'encontre de ces commentaires. Toutefois, compte tenu du fait qu'en cas de déchargement partiel le camion ou le compartiment de charge devra de nouveau être scellé et que les renseignements correspondants devront être inscrits sur le carnet TIR avant que le camion ne puisse poursuivre son voyage, il semble douteux que les autorités douanières viennent à autoriser un destinataire à le faire en leur nom.

22. Selon l'article 27, on peut accepter qu'un bureau de douane de destination soit substitué à un autre, pour autant que le nombre total de bureaux de douane de départ et de destination ne dépasse quatre. L'objectif de cet article est de donner à l'industrie des transports la souplesse nécessaire pour changer d'itinéraire alors que les marchandises sont déjà en route. Le fait que les marchandises, au lieu d'être présentées au bureau de douane de destination, soient présentées directement aux locaux d'un destinataire agréé ne modifie pas la situation.

F. CONSÉQUENCES POUR LES MODALITÉS DE FIN D'OPÉRATION ET D'APUREMENT

23. Dans des circonstances normales, on considère qu'une opération TIR a pris fin lorsque, conformément à l'article 1 d) de la Convention TIR, le véhicule routier, l'ensemble de véhicules ou le conteneur ont été présentés, aux fins de contrôle, au bureau de destination avec le chargement. Pour attester la fin de l'opération, les douanes rempliront les cases 24 à 28 du volet n° 2 du carnet TIR (certificat de fin de l'opération TIR) et apposeront leur tampon et leur signature dans la case 28.

24. Actuellement, comme il est stipulé dans un commentaire au modèle du carnet TIR de l'annexe 1 de la Convention TIR, les autorités autres que les autorités douanières ne sont pas habilitées à timbrer et à signer les volets, les souches et la page de couverture du carnet TIR (TRANS/WP.30/AC.2/59, annexe 5). Ce commentaire, formulé pour éviter que le transporteur n'obtienne des tampons et des signatures de tierces parties, se prétendant habilitées, peut compliquer l'application adéquate de la notion de destinataire agréé. Si cette notion dans le régime TIR ne permet que le déchargement direct dans les locaux dudit destinataire mais que le transporteur reste tenu de se rendre au bureau de douane de destination pour obtenir signatures et tampons, condition préalable à la fin d'une opération TIR dans les règles, et se voir restituer le carnet TIR, les avantages de cette formule sont relativement minces. Il semble toutefois que cela soit le cas dans les pays ayant communiqué les documents sur l'adoption de la notion de destinataire agréé dans leur législation nationale.

25. Ne pouvant parvenir à une conclusion, la TIRExB a estimé que la question devait être étudiée plus avant. Contrairement à d'autres régimes de transit analogues selon lesquels les documents douaniers sont remis entre les mains des autorités douanières ou du destinataire à l'arrivée des marchandises, la Convention TIR mentionne que la restitution du carnet TIR aux titulaires «est une obligation essentielle du bureau de destination» (commentaire à l'article 28). Il semble qu'il y ait fondamentalement trois manières de régler la question:

a) Ne pas permettre au destinataire de faire quoi que ce soit avec le carnet TIR et continuer à exiger que le titulaire du carnet TIR (après déchargement) se rende au bureau de douane de destination qui établira la fin de l'opération TIR et lui restituera le carnet dûment timbré et signé;

b) Autoriser le destinataire, dans de strictes conditions, à signer et tamponner le carnet TIR et la souche n° 2 au nom des douanes, à détacher le volet n° 2 et à restituer le carnet TIR à son titulaire. Conformément aux dispositions applicables, le destinataire devra alors veiller à ce que le volet n° 2 soit retourné au bureau de douane de destination dans un certain délai;

c) Autoriser le destinataire, dans de strictes conditions, à recueillir le carnet TIR et à donner au transporteur un document certifiant la fin de l'opération TIR. Conformément aux dispositions applicables, le destinataire devra alors veiller à ce que le carnet TIR soit envoyé au bureau de douane de destination dans un certain délai. Enfin, les douanes devront veiller à ce que le carnet TIR soit retourné à son titulaire.

26. La majorité des membres de la TIRExB ont été d'avis que le destinataire agréé ne devrait pas être autorisé à tamponner et signer le carnet TIR. À ce sujet, la TIRExB s'est déclarée en faveur de l'option a).

27. Au cas où le Groupe de travail voudrait donner suite aux options b) ou c), il lui faudrait tenir compte des conséquences qu'elles auraient sur la fin d'une opération TIR et l'apurement. Dans ces cas, il faudra peut-être établir une distinction entre la fin/apurement vis-à-vis du titulaire du carnet TIR et la fin/apurement vis-à-vis du destinataire agréé. En tout état de cause, il devrait être clair que, quelle que soit la solution retenue, les titulaires de carnets TIR ne tireront parti de l'application de la notion de destinataire agréé que si une opération TIR est jugée terminée lorsqu'ils ont rempli leurs obligations.

28. En ce qui concerne la procédure d'apurement, il n'y a pas de véritable différence, d'un point de vue douanier, entre un apurement «classique» et un apurement en cas d'existence d'un destinataire agréé. Cependant, lorsque les douanes établissent que l'apurement ne peut avoir lieu, elles ne devraient tenir le titulaire responsable que des irrégularités survenues jusqu'au moment où il est mis fin à l'opération TIR par le destinataire agréé. Les irrégularités survenues ensuite devraient relever de la responsabilité du destinataire agréé.

G. CONSÉQUENCES DE L'INTRODUCTION DE LA NOTION DE DESTINATAIRE AGRÉÉ POUR LE SYSTÈME DE GARANTIE

29. Indépendamment du point de savoir si les dispositions actuelles de la Convention TIR permettent ou non le recours à un «destinataire agréé» ou s'il faut apporter des amendements, le concept doit par ailleurs être analysé au regard du système actuel de garantie.

30. Sans entrer dans les détails, la TIRExB a estimé qu'il était important de souligner qu'un bon fonctionnement du système de garantie présupposait un contrôle douanier effectif des marchandises du bureau de douane de départ jusqu'au bureau de douane de destination. En supposant que l'application de la notion de destinataire agréé n'empêche pas un contrôle douanier ininterrompu – soit que les autorités nationales adoptent un mécanisme assurant que

les vérifications, effectuées par le destinataire, soient pleinement conformes aux exigences douanières, soit que ces vérifications soient entérinées par les douanes avant que le déchargement n'intervienne – le système de garantie pourrait continuer à fonctionner comme aujourd'hui, sans changements.

31. Cependant, en cas d'irrégularité, les douanes devraient prendre leur parti de ne pouvoir présenter de réclamation à l'encontre du titulaire du carnet TIR (et, s'il ne peut faire face à la réclamation, à l'encontre de l'association nationale), une fois établie que l'irrégularité est intervenue après que l'opération TIR ait été terminée dans les règles pour ce qui est du titulaire du carnet TIR.

32. Il va sans dire que le recours à des destinataires agréés et l'introduction possible d'une distinction dans les modalités de fin d'opération auraient des conséquences sur le bon fonctionnement du système «SafeTIR» de l'IRU. Lorsque le Groupe de travail aura pris une décision définitive sur les modalités exactes, il faudra aborder cette question.

33. En ce qui concerne le système de responsabilité, il conviendrait peut-être d'aborder la question du point de savoir comment le titulaire du carnet TIR saura que celui qui réceptionne les marchandises est véritablement habilité à les recevoir directement dans ses locaux. Normalement, au bureau de douane d'entrée (de passage), les autorités douanières indiquent dans la case 22 le bureau de douane où les marchandises doivent être présentées. Lorsque les marchandises sont destinées à être livrées directement aux locaux d'un destinataire agréé, les autorités douanières devraient, sur la base des renseignements qu'elles peuvent tirer de la lettre de voiture CMR, inscrire le nom et l'adresse du destinataire dans la case 22 au lieu d'inscrire le nom d'un bureau de douane. Il va de soi qu'elles ne devraient agir ainsi qu'une fois établi, sur la base de leurs propres registres, que la personne concernée est bien habilitée à recevoir les marchandises directement dans ses locaux.

H. CONCLUSIONS

34. La TIRExB a très longuement étudié la question du destinataire agréé, en tenant compte de toutes les conséquences juridiques et pratiques éventuelles que l'application de cette notion pourrait avoir sur le bon fonctionnement du régime TIR. Après examen approfondi, la TIRExB est d'avis que la Convention TIR offre déjà aujourd'hui la possibilité de tirer parti de ce concept. Le fait que certaines dispositions, notes explicatives et commentaires mentionnent expressément les tâches qui incombent au bureau de douane de destination ne va pas à l'encontre de cet avis, pour autant que les autorités douanières assurent par d'autres moyens un contrôle douanier continu et ininterrompu, du bureau de douane de départ au bureau de douane de destination.

35. La TIRExB estime à ce stade que la notion de destinataire agréé n'est pas compatible avec la possibilité d'une fin partielle d'opération, puisque c'est exactement en pareil cas qu'un contrôle douanier ininterrompu ne peut plus être garanti. La TIRExB pense qu'il devrait appartenir aux autorités nationales de décider de la procédure qu'elles retiennent pour veiller à un contrôle douanier efficace, et elle n'a donc pas étudié s'il convenait d'ajouter un nouveau commentaire à la Convention TIR en ce qui concerne les critères relatifs à l'agrément de certains destinataires. Enfin, la TIRExB pense que s'il existe un mécanisme douanier approprié pour surveiller les destinataires habilités à recevoir directement des marchandises dans leurs locaux,

l'existence de destinataires agréés ne devrait pas nuire au bon fonctionnement du système de garantie actuel.

I. AUTRES CONSIDÉRATIONS

36. Le Groupe de travail est prié d'étudier les observations de la TIRExB, qui sont fondées sur l'opinion suivante: la Convention TIR permet, en principe, d'appliquer la notion de destinataire agréé. En outre, sur la base des expériences nationales acquises dans ce domaine, le Groupe de travail est prié d'étudier s'il serait utile de rédiger, par exemple, un ou plusieurs commentaires à inclure dans le manuel TIR en vue d'harmoniser l'application de la notion de destinataire agréé au niveau national.
