



# Conseil économique et social

Distr. générale  
7 septembre 2015  
Français  
Original : anglais

---

## Commission économique pour l'Europe

### Comité des transports intérieurs

#### Groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports

##### Groupe d'experts des aspects juridiques de l'informatisation du régime TIR

###### Première session

Genève, 16 et 17 novembre 2015

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

###### Aspects juridiques de l'informatisation du régime TIR : situation actuelle

## Considérations liées aux aspects juridiques de l'informatisation du régime TIR<sup>1</sup>

### I. Introduction

1. Le Groupe d'experts des aspects juridiques de l'informatisation du régime TIR débutera ses travaux en se fondant sur les travaux préparatoires qu'a réalisés le Groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports (WP.30) et les observations préliminaires qu'il a formulées (ECE/TRANS/WP.30/2014/7 et ECE/TRANS/WP.30/2014/13). En outre, les considérations non techniques dont fait part le Groupe spécial informel d'experts des aspects théoriques et techniques de l'informatisation du régime TIR (GE.1) aux chapitres 1 et 2 de la dernière version du Modèle de référence eTIR (ECE/TRANS/WP.30/2011/4/Rev.1) et les recommandations du GE.1 qu'a adoptées le WP.30 (ECE/TRANS/WP.30/2015/4) feront partie intégrante des questions de fond dont s'occupera le Groupe d'experts.

2. À titre de contribution aux travaux du Groupe d'experts, le secrétariat a établi le présent document d'information, qui donne un aperçu des questions de fond en suspens dont a en partie débattu le Groupe de travail et dont doit tenir compte le Groupe d'experts dans l'élaboration du cadre juridique de l'informatisation du régime TIR. Parmi ces questions, on peut notamment citer les questions relatives aux aspects organisationnels, financiers et administratifs de la gestion du système international eTIR, ainsi que l'intégration de concepts juridiques tels que la reconnaissance mutuelle des mécanismes d'authentification, l'incorporation des documents techniques (Modèle de référence eTIR) dans le cadre juridique et d'autres questions connexes.

---

<sup>1</sup> Ces considérations sont fondées sur le projet de Protocole et les dispositions qu'il contient (ECE/TRANS/WP.30/2014/13).



## II. Généralités

3. À sa 137<sup>e</sup> session, le Groupe de travail a examiné le document ECE/TRANS/WP.30/2014/7, établi par le secrétariat pour donner suite à la demande qu'il avait faite à sa 136<sup>e</sup> session, qui contient des exemples du cadre de normes juridiques qui permettrait d'informatiser le régime TIR (eTIR). Ces exemples comprenaient des projets d'amendement à la Convention TIR ou encore un projet de protocole. Plusieurs délégations, dont celles de l'Azerbaïdjan, de l'Iran (République islamique d'), de la Turquie, de l'Ukraine et de l'Union européenne, étaient plutôt favorables à la poursuite de l'élaboration d'un cadre juridique additionnel à la Convention TIR. L'Union européenne (UE) a ajouté que, s'agissant en particulier de l'administration du système international eTIR, elle-même et ses États membres préféreraient la confier à un organe de l'ONU ou, en tout état de cause, à un organe public indépendant.

4. Afin de faire avancer la mise au point du contenu et de la structure du cadre juridique du système eTIR, le Groupe de travail a demandé au secrétariat de préparer, pour la 138<sup>e</sup> session, un exemple plus étoffé de protocole et a invité les Parties intéressées à faire parvenir au secrétariat leurs points de vue sur le Protocole envisagé et des propositions à ce sujet, afin de faciliter la rédaction de dispositions qui rassembleraient le maximum de suffrages (voir ECE/TRANS/WP.30/274, par. 19). Comme suite à cette demande, le secrétariat a établi le document ECE/TRANS/WP.30/2014/13, qui contient, en annexe, un exemple de Protocole.

5. Les dispositions du projet de Protocole traitent des questions suivantes :

- a) Domaine d'application;
- b) Définitions;
- c) Spécifications conceptuelles, fonctionnelles et techniques;
- d) Administration du système international eTIR;
- e) Reconnaissance mutuelle des mécanismes d'authentification;
- f) Dispositions diverses; et
- g) Dispositions finales.

## III. Questions de fond en suspens

### A. Compatibilité avec les dispositions juridiques nationales

6. 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 tant 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. À l'inverse, l'existence de dispositions nationales exigeant de présenter un document papier ferait que la valeur ajoutée d'un procédé électronique serait moindre.

7. 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. Cela étant, il serait très souhaitable que les gouvernements étudient leurs législations internes pour déterminer la nature précise des éventuelles réformes juridiques auxquelles il faudrait qu'ils procèdent pour que le système eTIR puisse fonctionner en harmonie avec celles-ci. Il serait en outre utile que le Groupe d'experts se procure le texte du plus grand nombre possible de législations nationales pour que le cadre juridique du système eTIR puisse être élaboré d'une façon qui réduise au maximum le nombre de réformes juridiques nécessaires sur le plan national.

8. De manière générale, la plupart des pays pratiquant le 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.

## **B. Administration et financement du système international eTIR**

9. À la lumière des débats tenus par le WP.30, certaines Parties contractantes souhaitent que le système international eTIR soit hébergé et administré par la Commission économique pour l'Europe. Le projet de Protocole dispose donc, en son article 5, ce qui suit :

### **« Article 5**

1. Le système international eTIR est hébergé par la Commission économique pour l'Europe. Sous la responsabilité des Parties au présent Protocole, le secrétariat de la Commission économique pour l'Europe veille à ce que le système international eTIR soit maintenu opérationnel et doté d'effectifs appropriés.

2. La Commission économique pour l'Europe met également à disposition un service d'assistance afin d'aider les pays à relier leurs systèmes informatiques au système international eTIR.

3. Vu les paragraphes 1 et 2 du présent article, à moins que le système international eTIR soit financé au moyen de ressources imputées sur le budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies, les ressources nécessaires sont soumises aux règlements financiers et règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies relatifs aux fonds et projets extrabudgétaires. Le mécanisme de financement et le budget relatifs au fonctionnement du système international eTIR à la Commission économique pour l'Europe sont définis et approuvés par les Parties au présent Protocole. ».

10. La principale question qui se pose ici est de savoir comment financer le fonctionnement du système et répondre à ses besoins en personnel. Le projet de Protocole donne aux Parties contractantes une marge suffisante pour leur permettre de prendre des décisions en fonction de la situation. Il est à rappeler que le financement de la Commission de contrôle TIR (TIRExB) et du secrétariat TIR, créés en application des dispositions de la Convention TIR de 1975, est actuellement assuré par des ressources extrabudgétaires soumises à l'approbation du Comité de gestion de la Convention TIR (AC.2). En l'état actuel des choses, il semble peu probable que le budget ordinaire de l'ONU soit à même d'absorber le coût du système international eTIR. En conséquence, le Groupe d'experts souhaitera peut-être réfléchir aux moyens et méthodes qui permettraient de financer ce système, pour examen par les Parties contractantes. À cet égard, le GE.1 a proposé de financer le système international eTIR à l'aide d'un système contributif par transport TIR [voir ECE/TRANS/WP.30/2015/4, par. 35 c) ii)]. Le Groupe d'experts souhaitera peut-être également déterminer si les dispositions du projet de Protocole suffisent en l'état ou s'il faudrait leur apporter des modifications.

## C. Confidentialité des données

11. On entend par confidentialité le fait de réserver l'accès aux données aux seules personnes autorisées. Les pays abordent la question de la confidentialité des données transfrontières de manière très diverse, et la législation internationale sur la confidentialité des données est pour l'essentiel fragmentée et se limite dans une large mesure à des accords bilatéraux. L'examen rapide des normes internationales en vigueur dans le domaine fait apparaître quatre grands principes :

- a) Les données devraient être obtenues par des moyens licites et justes;
- b) Les données devraient être obtenues et utilisées avec le consentement de la personne sur laquelle elles portent;
- c) Le stockage des données devrait être adapté à l'utilisation à laquelle elles sont destinées;
- d) Les données devraient faire l'objet de mesures de protection raisonnables contre des risques tels que la perte ou l'accès non autorisé, la destruction, l'utilisation non autorisée, la modification ou la divulgation.

12. Dans le cas du système international eTIR, il faut d'abord rappeler que ce système permettra de recevoir, de transmettre et de stocker par voie électronique des renseignements qui, autrement et de toute façon, seraient disponibles sur papier. Un environnement électronique a ceci de différent qu'il peut poser un risque élevé d'utilisation non autorisée des données ou de perte de données en plus de risques tels que le piratage. Cela étant, le système international eTIR a été conçu de façon à ce que les données électroniques soient communiquées aux bureaux de douane de passage via le système international eTIR centralisé. Ainsi, il n'est pas nécessaire de conclure des accords bilatéraux de transfert des données transfrontières, et la responsabilité repose sur le système international eTIR, qui doit être en mesure d'offrir les mesures de protection qui s'imposent contre l'accès, l'utilisation et la diffusion non autorisés des données qu'il contient ainsi que contre les pertes de telles données. Ces mesures de protection sont décrites dans le Modèle de référence eTIR, et la nécessité de pouvoir échanger des renseignements de manière sécurisée est énoncée à l'article 2 du projet de Protocole :

**« Article 2, paragraphe 2 :**

Par "système international eTIR", on entend le système informatique conçu pour permettre l'échange de données électroniques entre les acteurs du régime eTIR. Il permet aux autorités douanières de traiter les données relatives aux garanties et aux systèmes douaniers nationaux d'échanger de manière sécurisée des données relatives au transit international de marchandises, de véhicules et/ou de conteneurs conformément aux dispositions de la Convention TIR de 1975. ».

13. Le projet de Protocole traite du stockage des données et fixe les conditions auxquelles les données stockées peuvent être utilisées à d'autres fins :

**« Article 6**

1. Les données relatives aux transports TIR effectués sous le régime eTIR pour lesquels un certificat de fin de l'opération TIR a été obtenu sans irrégularités sont stockées dans le système international eTIR pour une durée de trois ans.

2. Les données relatives aux transports TIR effectués sous le régime eTIR pour lesquels un certificat de fin de l'opération TIR a été obtenu d'une façon abusive ou frauduleuse ou pour lesquels la fin de l'opération n'a pas eu lieu, entraînant une demande de paiement de droits et taxes à l'importation ou à

l'exportation, sont stockées dans le système international eTIR pour une durée de cinq ans après que la Commission économique pour l'Europe a été informée du règlement des sommes exigées.

#### Article 7

1. Toutes les données stockées dans le système international eTIR peuvent être utilisées par la Commission économique pour l'Europe au nom des organes compétents du présent Protocole aux fins d'en tirer des statistiques agrégées.

2. Les acteurs participant à un transport TIR effectué sous le régime eTIR qui devient l'objet d'une procédure administrative ou judiciaire concernant l'obligation de paiement incombant à la ou les personnes directement responsables ou à la chaîne de garantie peuvent demander à la Commission économique pour l'Europe de fournir des renseignements relatifs au différend stockés dans le système international eTIR, à des fins de vérification. Ces renseignements peuvent être présentés en tant qu'éléments de preuve dans une procédure administrative ou judiciaire nationale.

3. Dans les cas autres que ceux visés aux paragraphes 1 et 2 du présent article, la diffusion ou la communication des renseignements stockés dans le système international eTIR est interdite. ».

14. Le système international eTIR est conçu, dans le Modèle de référence eTIR, pour garantir l'échange sécurisé par voie électronique des renseignements nécessaires pour effectuer des transports TIR. Le Modèle de référence eTIR comprend également une procédure de secours détaillée. Étant donné que ces éléments relèvent de l'aspect technique du système international eTIR, il n'a pas été jugé nécessaire, au moment de l'élaboration du projet de Protocole, d'évoquer les questions de sécurité et les procédures de secours.

15. Pour ce qui est de la question du consentement, le Groupe d'experts est invité à approfondir cette question et, plus précisément, à déterminer :

a) S'il faudrait préciser qu'en ratifiant le Protocole, la Partie contractante consent, au nom de ses opérateurs et de ses autorités douanières, à ce que les données soient transmises par le bureau de douane de départ aux bureaux de douane de passage via le système international eTIR;

b) S'il faudrait plutôt que les opérateurs donnent leur consentement individuellement lorsqu'ils entrent les données dans le système avant le départ; et

c) Si le fait d'adhérer au Protocole supposerait d'accepter tacitement les spécifications fonctionnelles du système international eTIR, qui voudraient, principalement, que les données soient transmises par voie électronique via ce système.

16. Chaque cas de figure dépendrait grandement des législations nationales et de l'évaluation que feraient les Parties contractantes de sa faisabilité.

#### **D. Identification du titulaire et vérification de l'intégrité des messages électroniques d'échange de données**

17. La législation nationale donnant effet juridique aux communications électroniques remplit des fonctions de sécurité. Par exemple, il est nécessaire de s'assurer que la communication initiale arrivant dans le système international eTIR peut être vérifiée en ce qui concerne l'identité de l'expéditeur et l'intégrité du message. Cette vérification peut se faire à l'aide d'une signature électronique ou d'autres procédés d'authentification, à l'image des différentes méthodes utilisées pour les services bancaires électroniques par exemple.

18. 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. Les signatures électroniques ne sont a fortiori pas admises comme éléments de preuve par les juridictions internes, ce qui peut représenter un inconvénient majeur pour le système international eTIR. Comme la reconnaissance mutuelle des contrôles prévue par la Convention TIR, le système international 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 qu'elles ont été entrées dans le réseau sécurisé interdouanes, les informations peuvent être considérées comme fiables.

19. Le GE.1 n'est pas parvenu à s'entendre sur la question de la création d'un mécanisme normalisé d'authentification par voie électronique, par exemple en établissant une autorité de certification eTIR ou en utilisant les communications des autorités de certification nationales existantes. En conséquence, le Modèle de référence eTIR propose, sachant que les communications entre les systèmes informatiques des douanes et le système international eTIR seront sécurisées (notamment pour en garantir l'intégrité), que l'authentification du titulaire, qui est réalisée par le pays auquel le titulaire soumet les données électroniques, soit reconnue par les autres pays concernés par le transport et que les données soient considérées comme leur ayant été soumises. Le projet de Protocole contient donc une simple disposition prévoyant une reconnaissance mutuelle :

**« Article 8**

Les Parties au présent Protocole reconnaissent l'authentification du titulaire réalisée par les autorités compétentes du pays auquel les renseignements préalables sur les marchandises sont soumis. ».

20. Le Groupe d'experts est invité à examiner la question de l'authentification et à déterminer si la disposition susmentionnée est suffisante.

## **E. Statut juridique du Modèle de référence eTIR et procédure d'amendement**

21. Le Modèle de référence eTIR énonce les spécifications fonctionnelles et techniques du système international eTIR et devrait de ce fait avoir force juridique en tant que partie intégrante du cadre juridique du système eTIR. Cela étant, comme il s'agit d'un document long et technique, il conviendrait de réfléchir à la meilleure façon de l'incorporer dans le Protocole. Le secrétariat suggère, dans le projet de Protocole, de conférer un statut juridique au Modèle de référence eTIR en y faisant référence, mais de le conserver sous la forme d'un document distinct assorti d'une procédure d'amendement distincte. Cela est jugé nécessaire pour permettre d'apporter rapidement et efficacement les mises à jour et ajustements voulus aux spécifications techniques pour suivre l'évolution rapide de la technologie. À cet égard, le Modèle du Code douanier de l'UE et ses dispositions d'application pourraient donner de précieuses orientations. Le projet de Protocole prévoit actuellement ce qui suit :

**« Article 3**

Les spécifications conceptuelles, fonctionnelles et techniques du régime eTIR sont énoncées dans le Modèle de référence eTIR. Les Parties au présent Protocole appliquent le régime eTIR conformément auxdites spécifications.

#### Article 4

La procédure d'amendement ou d'approbation des spécifications contenues dans le Modèle de référence eTIR est adoptée par les Parties au présent Protocole. ».

22. Le Groupe d'experts est invité à faire fond sur les dispositions de l'article 4 pour mettre au point une procédure d'amendement plus élaborée. Le modèle suivi pour amender les annexes à la Convention TIR de 1975 pourrait servir de point de départ pour élaborer une procédure d'amendement simplifiée, c'est-à-dire une procédure qui exigerait un plus grand nombre d'objections pour bloquer l'entrée en vigueur d'amendements ou une procédure d'acceptation tacite. Cependant, si une procédure d'amendement simplifiée peut être élaborée sur la base d'une multitude de modèles internationaux, il semble que la principale question qui se pose soit le choix des experts compétents pour juger de la nécessité d'apporter des amendements. À cet égard, il pourrait être utile d'envisager de créer un groupe spécial d'experts qui se réunirait régulièrement pour examiner et proposer les amendements techniques à apporter, à l'exemple de ce qui se fait au sein de l'UE.

#### F. Structure administrative du Protocole

23. Le Protocole doit être régi par ses Parties contractantes, comme le veut le droit international. Il serait toutefois raisonnable de supposer que toutes les Parties contractantes à la Convention TIR, même celles qui ne deviennent pas immédiatement parties au Protocole, puissent être intéressées par le statut et la fonction de ce Protocole dans la perspective d'une adhésion éventuelle à un stade ultérieur. Il serait donc raisonnable d'envisager que la question du Protocole soit traitée par le WP.30, conjointement à la Convention TIR de 1975. Il ne serait pas nécessaire de faire référence au WP.30 dans le Protocole.

24. Le Protocole sera un instrument juridique distinct auquel toutes les Parties contractantes à la Convention TIR n'adhéreront pas dès son adoption. Cela étant, étant donné le lien direct qui existe entre ces deux instruments, il serait probablement inutile d'établir un nouveau comité de gestion. Comme les discussions se tiendront au sein du WP.30, les décisions pourront être prises dans ce cadre par les Parties contractantes au Protocole.

25. Compte tenu de ce qui précède, le Groupe d'experts est invité à examiner les questions susmentionnées et à déterminer s'il y a lieu d'élaborer des dispositions qui créeraient une structure de gestion du Protocole.

#### G. Dispositions de la Convention TIR de 1975 sur lesquelles les dispositions du Protocole pourraient avoir une incidence

26. Le paragraphe 2 de l'article 1 du projet de Protocole dispose ce qui suit :

« Les dispositions du présent Protocole s'appliquent sans préjudice des dispositions applicables stipulées dans la Convention TIR de 1975. ».

27. Ces dispositions consacrent l'application *mutatis mutandis* des dispositions de la Convention TIR au Protocole. Par l'expression « *mutatis mutandis* », on entend « en faisant les changements nécessaires, toutes choses égales d'ailleurs ». Ainsi, à titre d'exemple, par « carnet sur papier », il faut comprendre son équivalent dans le système eTIR, c'est-à-dire les données figurant dans le carnet sur papier qui ont été transmises par voie électronique en suivant la procédure établie par le Protocole. En l'état, il ne semble pas y avoir de contradictions ni de conflits entre les dispositions des deux instruments. La combinaison des dispositions du projet de Protocole avec le



principe de l'application *mutatis mutandis* de la Convention donne apparemment un ensemble cohérent de règles. Cela signifie non pas que toute incidence sur les dispositions de la Convention est exclue, mais qu'il ne sera possible de déceler de quelconques incidences qu'en poursuivant l'élaboration du cadre juridique du système eTIR et en comparant les nouvelles dispositions à celles de la Convention.

28. Le Groupe d'experts est invité à suivre en permanence l'incidence des dispositions qui sont élaborées sur les dispositions de la Convention TIR.

## **H. Coopération avec d'autres organisations**

29. Le Groupe d'experts est invité à examiner la question de savoir quelles autres organisations pourraient peut-être apporter une contribution sur le fond à ses travaux et à charger le secrétariat d'adresser aux organisations concernées une invitation permanente à participer à ses sessions ou une invitation à certaines d'entre elles seulement.

## **IV. Examen par le Groupe d'experts**

30. Le Groupe d'experts souhaitera peut-être charger le secrétariat de faire figurer les questions dont traite le présent document ou certaines de ces questions à l'ordre du jour de la prochaine session en tant que points distincts pour que les dispositions juridiques concernées puissent faire l'objet d'un examen minutieux et approfondi et être élaborées plus avant.

---