



Conseil économique et social

Distr. générale
15 décembre 2009
Français
Original: anglais

Commission économique pour l'Europe

Comité de gestion de la Convention TIR de 1975

Quarante-neuvième session

Genève, 4 février 2010

Point 9 de l'ordre du jour provisoire

Pratiques optimales

Note du secrétariat¹

I. Rappel

1. À sa quarante-huitième session, le Comité a décidé d'examiner à part une recommandation de la Commission de contrôle TIR (TIRExB) concernant le recours à des sous-traitants dans le cadre du régime TIR, telle qu'elle figurait dans le paragraphe 9 du document ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2009/4 (ECE/TRANS/WP.30/AC.2/99, par. 9).
2. Comme suite à cette demande, le secrétariat a rédigé un projet de commentaire, pour examen par le Comité. Pour faciliter la lecture, des extraits des rapports de la TIRExB et du Comité ont été reproduits en annexe au présent document.

II. Proposition du secrétariat

3. Il est demandé au Comité de tenir compte du fait que:
 - a) La TIRExB, à sa trente-huitième session, en conclusion de longs débats sur la question, a estimé:
 - i) Qu'en l'absence de tout problème juridique ou pratique posé par le recours à des sous-traitants, il ne semblait pas raisonnable de proposer d'apporter des modifications à la Convention TIR;
 - ii) Que pour qu'à l'avenir la continuité du service assuré par des sous-traitants soit assurée, il semblait judicieux de recommander que dès lors que les autorités douanières du pays de départ acceptent un carnet TIR présenté par une personne autre que le titulaire du carnet TIR agréé, ledit carnet soit accepté sans exigences

¹ En raison de restrictions financières, le présent document a été soumis à la Division des transports après la date limite officielle.

supplémentaires par les autorités douanières des autres pays impliqués dans l'opération de transport TIR (voir ECE/TRANS/WP.30/2009/4, par. 9).

b) Ces considérations ont été confirmées par le Comité à sa quarante-septième session (voir ECE/TRANS/WP.30/AC.2/97, par. 8).

4. Compte tenu de ce qui précède, le secrétariat propose d'ajouter un commentaire à l'alinéa o de l'article premier de la Convention, comme suit:

Utilisation du carnet TIR par une ou plusieurs personnes autres que le titulaire

Certaines Parties contractantes acceptent qu'avec l'accord du titulaire du carnet TIR, un ou plusieurs tiers effectuent tout ou partie d'une opération de transport TIR au moyen d'un carnet TIR délivré au titulaire. Dans ces Parties contractantes, lorsqu'une ou plusieurs personnes autres que le titulaire du carnet TIR présentent le carnet TIR au bureau de douane de départ, le titulaire doit, pour prouver avoir donné son accord, indiquer à la rubrique 11 de la page de couverture du carnet TIR les informations suivantes:

a) Le nom de la ou des personnes exécutant tout ou partie de l'opération de transport TIR;

b) La mention «agissant au nom de», suivie

c) Du nom du titulaire du carnet TIR.

À la rubrique 12 de la page de couverture devrait figurer la signature du titulaire du carnet TIR.

Dès lors que le bureau de douane de départ accepte le carnet TIR dûment rempli, il est recommandé à toutes les autres autorités compétentes, de passage et au bureau de douane de destination pays, impliquées dans l'opération de transport TIR, d'accepter ledit carnet sans exigences supplémentaires.

III. Examen par le Comité

5. Le Comité souhaitera peut-être examiner, voire adopter, le commentaire ci-dessus.

Annexe

I. Extraits du rapport de la Commission de contrôle TIR relatif à sa vingt-septième session (ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2006/5, par. 19 à 21)

19.) La TIRExB a accueilli avec satisfaction le document informel n° 21 (2005)¹, établi par le secrétariat, qui expose les schémas logistiques modernes des opérations de transport dites «intermodales»², où plusieurs transporteurs participent à l'acheminement d'une seule cargaison. La Commission a noté que la Convention TIR prévoit incontestablement, en particulier dans son article 2, de telles opérations et que l'utilisation de ces schémas logistiques dans le cadre de la Convention est largement acceptée dans la pratique. La Commission a toutefois estimé que la Convention ne contient apparemment pas de dispositions à même de garantir une application harmonisée de la Convention au niveau national en ce qui concerne le transport intermodal.

20.) La TIRExB a noté que le titulaire d'un carnet TIR confie souvent une partie de l'opération de transport à un autre transporteur, qui est généralement appelé «sous-traitant». À cet égard, la Commission a décidé d'examiner les questions suivantes:

a) Un sous-traitant peut-il effectuer une opération de transport TIR sous le couvert d'un carnet TIR délivré à une autre personne (titulaire)?

b) Si oui, dans quelles conditions (s'il en existe) cette opération peut-elle être effectuée? De telles conditions doivent-elles figurer dans les dispositions juridiques de la Convention TIR ou ailleurs?

21.) La Commission a estimé que la Convention TIR ne devrait pas constituer un obstacle aux pratiques modernes en matière de logistique et qu'en conséquence les opérations de transport effectuées par un «sous-traitant» devraient pouvoir s'intégrer d'une manière ou d'une autre dans le régime TIR. Toutefois, la TIRExB n'a pas été en mesure de parvenir à un consensus sur cette question. Diverses opinions ont été exprimées, notamment les suivantes:

a) D'après la Convention TIR, le titulaire du carnet TIR est seul responsable du bon déroulement de l'opération de transport TIR. Il peut externaliser une opération de transport (contrat) mais pas ses responsabilités. Il est donc libre de rechercher des sous-traitants fiables mais le fait à ses propres risques. Les autorités douanières n'ont pas à s'intéresser aux sous-traitants; en conséquence, aucun amendement ni nouvelle note explicative ou nouveau commentaire aux dispositions de la Convention TIR ne s'impose à cet égard;

b) Quelques membres ont estimé eux aussi que le titulaire du carnet TIR était seul responsable mais ont considéré qu'il faudrait ajouter une nouvelle note explicative ou un nouveau commentaire, éventuellement à l'article premier o), afin de garantir une approche commune au niveau national;

¹ Document informel de la TIRExB qui n'a pas fait l'objet d'une publication officielle par la CEE.

² Transport intermodal: acheminement d'une marchandise utilisant deux modes de transport ou plus mais dans la même unité de chargement ou le même véhicule routier, et sans empotage ni dépotage (voir terme 1.1 de la Terminologie des transports combinés établie par la CEE, la CEMT et la Commission européenne (Nations Unies, New York et Genève, 2001)).

c) D'autres membres ont estimé que les risques de fraude douanière sont plus élevés lorsque des sous-traitants sont associés à des opérations de transport TIR et qu'en conséquence celles-ci doivent faire l'objet d'un certain nombre de dispositions, dont la principale devrait préciser que peuvent accéder au régime TIR non seulement les titulaires du carnet TIR mais aussi tous leurs sous-traitants. Le représentant de l'IRU a indiqué que cette question était également débattue au sein de l'IRU, qui avait élaboré quelques règles permettant de couvrir les cas où des carnets TIR étaient délivrés à des titulaires recourant à des sous-traitants pour des transports TIR (voir document informel n° 14 (2005)).

II. Extraits du rapport de la Commission de contrôle TIR relatif à sa vingt-huitième session (ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2006/16, par. 11 à 14)

11.) La Commission a poursuivi l'examen de la question sur la base du document informel n° 2 (2006)³, établi par le secrétariat. Dans ce document, le secrétariat s'était efforcé de résumer les débats en dégagant deux principales manières d'aborder la question des sous-traitants dans le cadre de l'application de la Convention TIR, la première consistant à accepter de facto les sous-traitants mais pas à les reconnaître *de jure* (ce qui fait porter toute la responsabilité au titulaire de carnet TIR agréé), la seconde consistant à introduire une prescription stipulant que tous les sous-traitants doivent être agréés conformément aux prescriptions de la deuxième partie de l'annexe 9, au même titre que toute personne souhaitant utiliser le régime TIR.

12.) La Commission a précisé que le recours à des sous-traitants ne se limitait pas à l'application intermodale du régime TIR. En fait, le cas de figure se produit souvent dans les situations où plusieurs transporteurs unimodaux successifs participent à une seule et même opération de transport TIR.

13.) Au cours des débats, il a été fait observer que les douanes pourraient avoir intérêt à n'avoir affaire qu'à un seul débiteur, en l'occurrence le titulaire du carnet TIR. Or, en vertu des dispositions juridiques de l'article 8.7 de la Convention TIR, les douanes doivent, dans la mesure du possible, requérir le paiement de toutes les personnes directement redevables avant d'introduire une réclamation près l'association garante. On ne saurait donc faire abstraction de l'existence du sous-traitant.

14.) Compte tenu de tous ces éléments et en prévision d'autres débats, la Commission a provisoirement tiré les conclusions suivantes:

a) Le recours à des sous-traitants dans le cadre du régime TIR n'est, en principe, pas contraire aux dispositions et à l'esprit de la Convention TIR;

b) Lorsqu'un sous-traitant effectue une opération de transport TIR sous le couvert d'un carnet TIR délivré à un titulaire agréé, sa situation est comparable à celle d'une personne agissant au nom du titulaire. En cas d'infraction, le sous-traitant peut donc devenir, aux termes de l'article 8.7, l'une des personnes directement redevables, conformément à la législation nationale;

c) Des renseignements sur le ou les sous-traitants de fait devraient figurer dans le carnet TIR ou y être annexés. Il conviendrait d'établir certaines règles autorisant les douanes à faire la distinction entre le recours légitime à un sous-traitant et la transmission illicite d'un carnet TIR à un tiers.

³ Document informel de la TIRExB qui n'a pas fait l'objet d'une publication officielle par la CEE.

III. Extraits du rapport de la Commission de contrôle TIR relatif à sa vingt-neuvième session (ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2007/4, par. 10 et 11)

10.) Après avoir procédé à un échange général de vues sur le concept de sous-traitant lors de l'établissement de la version finale du texte du rapport sur sa vingt-huitième session, la Commission a examiné le document informel n° 7 (2006)⁴, établi par le secrétariat TIR et contenant des propositions tendant à faire figurer les sous-traitants dans la Convention TIR. Certains membres ont estimé que les sous-traitants doivent satisfaire aux critères énoncés à la deuxième partie de l'annexe 9. Pour d'autres, si un sous-traitant obtenait de facto le même statut que le titulaire du carnet TIR lui-même, cela enlèverait toute souplesse à l'application du système TIR. On a fait observer que souvent il était fait appel à un sous-traitant pour couvrir uniquement une distance limitée (par exemple entre le port et l'entrepôt des douanes le plus proche), sur le territoire d'un même pays, et qu'il était par conséquent déraisonnable d'attendre de ce sous-traitant qu'il satisfasse aux mêmes critères que les titulaires de carnets TIR agréés. À cet égard, il a été affirmé que la relation entre le titulaire du carnet TIR et le sous-traitant devrait être considérée comme une relation purement privée ou commerciale, sans aucun transfert de responsabilité financière, comme par exemple dans la Convention CMR. La Commission a toutefois reconnu qu'il serait difficile de soutenir ce point de vue eu égard à l'application de l'article 8.7. Si, dans une situation donnée, le sous-traitant était identifié au regard de la loi comme étant directement redevable, il serait alors impossible d'ignorer son existence ou sa responsabilité.

11.) Faute de pouvoir adapter une position commune sur ce point de droit, les membres de la Commission se sont rendu compte qu'ils devaient aborder la question de l'existence de facto des sous-traitants afin d'éviter que l'absence, dans la Convention TIR, de toute information sur les sous-traitants ne soit considérée par les Parties contractantes comme une interdiction de toute sous-traitance. C'est pourquoi elle a demandé au secrétariat de remettre sur le métier sa proposition de note explicative à l'article premier o) de la Convention, pour examen à sa prochaine session.

IV. Extraits du rapport de la Commission de contrôle TIR relatif à sa trentième session (ECE/TRANS/WP.30/AC.2/ 2007/5, par. 11 et 12)

11.) Sur la base du document informel n° 12 (2006)⁵, la Commission a examiné plusieurs manières d'introduire le principe de sous-traitance dans le texte de la Convention TIR. Elle est arrivée à la conclusion qu'aucune des options proposées ne répondait aux trois questions de base à prendre en considération pour permettre une bonne utilisation de la sous-traitance dans le cadre du régime TIR:

a) Le sous-traitant doit-il être habilité à utiliser le régime TIR, conformément aux dispositions de la deuxième partie de l'annexe 9 de la Convention?

⁴ Document informel de la TIRExB qui n'a pas fait l'objet d'une publication officielle par la CEE.

⁵ Document informel de la TIRExB qui n'a pas fait l'objet d'une publication officielle par la CEE.

b) Le sous-traitant est-il considéré comme une des personnes directement redevables, comme indiqué au paragraphe 7 de l'article 8, ce qui nécessiterait que les autorités douanières, en cas de non-respect de la Convention, adressent une demande de paiement au sous-traitant avant d'introduire une réclamation près l'association nationale garante?

c) Dans la pratique, comment les autorités douanières font-elles la distinction entre le sous-traitant et un tiers à qui le détenteur n'est pas autorisé à transférer le carnet TIR?

12.) La Commission a estimé que l'avis de l'industrie des transports à ce sujet devait également être pris en considération. À cet égard, l'IRU a informé la Commission des diverses opinions exprimées par les associations nationales garantes. Certaines estiment que l'utilisation de sous-traitants est une pratique établie et que, par conséquent, elle doit être mentionnée dans la Convention. Pour d'autres il n'y a pas de droit automatique à la sous-traitance: les sous-traitants devraient être habilités conformément aux dispositions de la partie II de l'annexe 9 de la Convention ou, du moins, devraient faire l'objet d'une vérification par les associations. Afin de progresser dans l'examen de cette question, la Commission a invité le secrétariat, en coopération avec l'IRU, le Président de la Commission et la Commission européenne, à analyser la situation et à établir un nouveau document qui serait examiné à une prochaine session.

V. Extraits du rapport de la Commission de contrôle TIR relatif à sa trente-deuxième session (ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2007/7, par. 14 à 16)

14.) La TIRExB a étudié le document informel n° 4 (2007)⁶. Le secrétariat y résumait les débats de la Commission au cours des deux dernières années, en vue de lui permettre de revoir comment il conviendrait d'orienter les débats sur la question.

15.) La TIRExB a noté que plusieurs pays autorisaient les titulaires des carnets TIR à conclure des accords avec des sous-traitants conformément à leur réglementation nationale selon laquelle, en pareil cas, la responsabilité peut rester attachée au titulaire du carnet TIR habilité ou être transférée au sous-traitant. Certains membres de la Commission ont déclaré que l'on perdrait toute souplesse d'application selon la réglementation nationale si le principe de sous-traitance était officiellement introduit dans le texte de la Convention et que les conditions de la partie II de l'annexe 9 s'appliquaient pareillement aux titulaires habilités comme aux sous-traitants. D'autre part, certains membres ont fait valoir qu'en raison de l'application du processus d'habilitation aux transporteurs, le statut du système TIR en tant que système de transit fiable et sûr avait été affermi. Autoriser à ce qu'il soit utilisé par des sous-traitants non habilités irait à l'encontre de tous les efforts entrepris au cours de la dernière décennie pour assurer sa viabilité à long terme. Développant cet aspect, la TIRExB s'est demandé s'il ne conviendrait pas d'élaborer une série de critères distincts, moins stricts, pour les sous-traitants. Il a été décidé de ne pas, pour l'instant, poursuivre cette idée car un tel mécanisme d'habilitation supplémentaire pourrait être difficile à contrôler.

⁶ Document informel de la TIRExB qui n'a pas fait l'objet d'une publication officielle par la CEE.

16.) Afin de poursuivre l'étude de la question, la TIRExB a décidé d'obtenir davantage de renseignements sur l'application du principe de sous-traitance au niveau national, y compris les dispositions pertinentes en matière de responsabilité. À cette fin, le secrétariat a été prié d'établir, pour la prochaine session, une brève enquête qui serait distribuée aux points de contact douanier nationaux TIR et aux associations nationales. Dans la réalisation de cette enquête, le secrétariat a été prié de tenir compte de celle réalisée par la Commission en 1999. Elle fournissait notamment des renseignements sur la manière dont 14 des 39 pays ayant répondu autorisaient que des opérations TIR soient effectuées par des personnes autres que le titulaire du carnet TIR (voir AC.2/WP.30, document informel n° 5 de 1999).

VI. Extraits du rapport de la Commission de contrôle TIR relatif à sa trente-huitième session (ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2009/4, par. 8 et 9)

8.) La Commission a accueilli avec satisfaction le document informel n° 10 (2008)⁷ établi par le secrétariat et contenant les résultats de l'enquête par questionnaire sur le recours à des sous-traitants qu'elle avait menée pendant l'été 2008. La Commission a noté avec satisfaction qu'outre la Communauté européenne, qui avait envoyé une réponse groupée, 27 administrations douanières et 34 associations nationales avaient répondu au questionnaire. La Commission a estimé qu'il ressortait clairement des réponses que si une majorité de pays et d'associations nationales autorisent le recours à des sous-traitants, un certain nombre de pays et d'associations ne le font pas, principalement pour des raisons juridiques et que les pays se montraient apparemment plus exigeants à l'égard du titulaire du carnet TIR enregistré sur leur propre territoire qu'à l'égard de sous-traitants étrangers se présentant à leurs frontières. En général, en cas d'infraction, le titulaire du carnet TIR sera tenu pour responsable ainsi que, dans de nombreux cas, le sous-traitant.

9.) Une majorité de pays ayant indiqué que le recours à des sous-traitants n'avait jusqu'à présent posé aucun problème juridique ou pratique, la Commission a estimé que pour l'heure, il ne semblait pas raisonnable de proposer d'apporter des modifications à la Convention TIR. Toutefois, pour qu'à l'avenir la continuité du service assuré par des sous-traitants soit assurée, la Commission a décidé de recommander que dès lors que les autorités douanières du pays de départ acceptent un carnet TIR présenté par une personne autre que le titulaire du carnet TIR agréé, ledit carnet soit accepté sans exigences supplémentaires par les autorités douanières des autres pays impliqués dans l'opération de transport TIR. Enfin, la Commission a invité les pays qui n'acceptent pas encore l'utilisation de carnets TIR par des personnes autres que les titulaires de carnets TIR agréés à se poser la question de savoir, à la lumière des résultats du questionnaire, si leurs politiques nationales pouvaient bénéficier d'un réexamen de cette position.

VII. Extraits du rapport du Comité de gestion de la Convention TIR relatif à sa quarante-septième session (ECE/TRANS/WP.30/AC.2/97, par. 8)

8.) Le Comité a approuvé les rapports de la Commission de contrôle sur ses trente-sixième et trente-septième sessions figurant respectivement dans les documents ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2009/1 et ECE/TRANS/WP.30/2009/2. En outre, il a pris note du rapport oral du Président par intérim de la Commission sur la trente-huitième session de

⁷ Document informel de la TIRExB qui n'a pas fait l'objet d'une publication officielle par la CEE.

la Commission. Il a accueilli avec satisfaction le document informel n° 4 (2009) contenant le résumé des résultats d'une enquête, menée par la Commission, relative au recours à des «sous-traitants» au niveau national. Le Comité a dit partager l'opinion de la Commission, selon laquelle une majorité de pays ayant indiqué que le recours à des sous-traitants n'avait jusqu'à présent posé aucun problème juridique ou pratique, il ne semblait pas nécessaire d'apporter des modifications juridiques à la Convention.
