



Commission économique pour l'Europe**Comité des transports intérieurs****Groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports****140^e session**

Genève, 9-12 juin 2015

Point 3 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: Propositions
d'amendements à la Convention****Propositions d'amendements du paragraphe b) de l'article 3****Note du Secrétariat****I. Historique et mandat**

1. À sa session précédente, le Groupe de travail a examiné le document ECE/TRANS/WP.30/2014/17, communiqué par le Gouvernement russe et contenant diverses propositions visant à amender la Convention TIR, en même temps que les documents ECE/TRANS/WP.30/2015/1 et Add.1 constituant une synthèse des observations formulées par diverses Parties contractantes sur les propositions faites par la Fédération de Russie dans les documents ECE/TRANS/WP.30/2014/17 et ECE/TRANS/WP.30/2014/14. Le Groupe de travail a décidé d'examiner séparément chaque proposition d'amendement figurant dans les documents susmentionnés.

2. S'agissant de la proposition de modification de l'article 3, paragraphe b), ligne 1, la Fédération de Russie a proposé d'utiliser le terme «agrément» pour les scellés douaniers, les véhicules et autres équipements techniques et d'utiliser le terme «autorisation» en référence à l'association garante, introduite au paragraphe 1 de la première partie de l'annexe 9. Le Groupe de travail a été d'avis qu'il convenait d'examiner plus en détails l'emploi des termes «agrément» et «autorisation» par souci de cohérence et de précision. Il a prié le secrétariat de vérifier si ces deux termes étaient employés de façon cohérente dans tout le texte et de formuler le cas échéant des propositions de nouvelles définitions (ECE/TRANS/WP.30/278, par. 11).



II. Introduction

3. Pour commencer, il serait utile d'examiner la définition de ces termes aussi bien du point de vue linguistique, que du point de vue juridique.

4. D'après l'Oxford English dictionary – la référence pour tous les documents des Nations Unies – l'«authorization» (autorisation) signifie que l'on donne officiellement une permission ou un accord pour faire quelque chose, tandis que l'«approval» (agrément) est défini comme l'acceptation officielle de quelque chose jugé satisfaisant. Dans la définition du mot «authorization», le mot «approval» est donné comme synonyme.

5. Toutefois, selon divers dictionnaires juridiques, l'autorisation désigne en général le consentement écrit donné par un organe de réglementation à une autre entité ou une autre personne lui permettant d'accomplir une activité demandée, et ne diminue en rien l'obligation qu'a le demandeur de satisfaire aux normes ou aux prescriptions spécifiées. En résumé, l'autorisation consiste à permettre officiellement à quelqu'un d'agir d'une certaine manière ou constitue un document qui accorde un droit [limité].

6. En termes juridiques, l'agrément est assez différent de l'autorisation; il consiste en général à reconnaître qu'une situation, une norme, un acte, une entité ou une personne sont satisfaisants et à lui délivrer un certificat, une licence, un tampon/vérification, un enregistrement ou un accord écrit.

7. Les termes «autorisation» et «agrément» apparaissent plusieurs fois dans la Convention TIR. Il semble que le terme «agrément» soit utilisé de manière assez constante lorsqu'il s'agit d'équipements techniques (par exemple les conteneurs) ainsi que pour certifier la qualité des équipements (par exemple les certificats d'agrément). Le terme «autorisation», dans le texte actuel de la Convention TIR, fait plutôt référence à l'octroi, par une Partie contractante ou par le Comité de gestion, d'un pouvoir d'agir à une autre entité ou une autre personne.

A. Principales dispositions dans lesquelles l'utilisation des termes semble cohérente

1. Article 6

8. Certains des principes clés du régime TIR sont indiqués dans l'article 6. Les paragraphes 1, 2, 2 *bis*, 4 et 5 font référence aux termes «autorisation» et «agrément». Plus précisément, le paragraphe 1 établit le droit de chaque Partie contractante à habiliter des associations à délivrer les Carnets TIR et à se porter caution. S'agissant de la définition légale de l'«autorisation», l'autorité compétente de chaque Partie contractante, autrement dit un organe de réglementation, fournit à une association l'accord écrit lui permettant de délivrer les Carnets TIR du moment que ladite association remplit certaines conditions et prescriptions telles qu'elles sont spécifiées dans la première partie de l'annexe 9. Cette partie de l'annexe 9 stipule que l'association habilitée doit, entre autres, couvrir les responsabilités découlant des opérations effectuées sous couvert de Carnets TIR délivrés par des associations étrangères affiliées conformément à l'article 6 de la Convention (notamment le paragraphe 2).

9. Au paragraphe 2 de l'article 6 et dans sa note explicative, il est précisé qu'une association ne peut être agréée que si elle accepte les responsabilités encourues en fonction de la couverture de la garantie. Autrement dit, pour qu'une association soit reconnue comme satisfaisante (agréée), sa garantie doit porter sur toutes les responsabilités encourues à l'occasion d'opérations sous le couvert de Carnets TIR délivrés par des associations étrangères affiliées. Il n'est pas précisé clairement si cet agrément est une condition

préalable à l'autorisation ou s'il fait suite à l'autorisation. Ce manque de clarté tient au fait que le texte actuel du paragraphe 1 de l'article 6 fait déjà référence à la première partie de l'annexe 9 en tant que condition préalable à l'autorisation, et que la première partie de l'annexe 9 porte déjà sur l'étendue de la couverture de la garantie qui doit être acceptée par l'association dans son accord avec les autorités douanières.

10. Ces deux paragraphes de l'article 6 sont restés pratiquement identiques depuis la Convention de 1978 – dans laquelle l'article 6 était rédigé comme suit:

«1. Sous les conditions et garanties qu'elle déterminera, chaque Partie contractante peut habiliter des associations à délivrer les Carnets TIR, soit directement, soit par l'intermédiaire d'associations correspondantes, et à se porter caution.

2. Une association ne pourra être agréée dans un pays que si sa garantie s'étend également aux responsabilités encourues dans ce pays à l'occasion d'opérations sous le couvert de Carnets TIR, délivrés par des associations étrangères affiliées à l'organisation internationale à laquelle elle est elle-même affiliée».

11. Le paragraphe 1 a été modifié en 1999; non seulement il a été formulé différemment mais une référence à l'annexe 9 qui venait d'entrer en vigueur a été ajoutée. L'annexe 9, adoptée en 1997, est entrée en vigueur en 1999. Il est possible que, jusque-là, en l'absence de dispositions détaillées concernant les conditions d'habilitation d'une association, il ait été jugé nécessaire de préciser l'étendue des responsabilités encourues par l'association habilitée dans le corps du texte de la Convention, c'est-à-dire au paragraphe 2 de l'article 6. Toutefois, cela ne paraît pas suffisant pour expliquer la différence de terminologie. Si l'étendue de la couverture est une condition préalable à l'autorisation, cette disposition pourrait par exemple avoir été rédigée ainsi: «une association ne pourra être autorisée que si [...]».

L'explication la plus logique semble donc que la procédure était – du moins jusqu'à l'entrée en vigueur de l'annexe 9 en 1999 – double:

a) Autorisation par la Partie contractante;

b) Agrément par les autorités douanières au moyen d'un accord écrit avec l'association.

12. Cette conclusion est aussi validée par le libellé du paragraphe q) de l'article 1 avant sa dernière modification de 2012. Auparavant, ce paragraphe définissait une association garante comme une association habilitée par les autorités douanières (et non autorisée par les Parties contractantes).

13. Pour en terminer avec l'article 6, il est possible que, dans certains pays, l'autorisation et l'agrément soient accordés par la même autorité (par exemple les autorités douanières). En outre, l'autorisation seule ne suffit pas à rendre une association opérationnelle dans le cadre de la Convention TIR. Il faut aussi qu'un accord écrit soit conclu entre l'association habilitée et les autorités douanières; par conséquent on peut faire valoir que la distinction entre les termes tels qu'ils sont utilisés dans l'article 6 découle de cette obligation. Le secrétariat se demande si l'entrée en vigueur de l'annexe 9 a rendu redondant le paragraphe 2 de l'article 6 ou si un amendement de ce paragraphe se justifie.

14. D'autres paragraphes ajoutés ultérieurement à l'article 6 concernent l'habilitation de l'organisation internationale par le Comité de gestion et l'autorisation des opérateurs d'avoir accès au régime TIR et de l'utiliser. Conformément à la définition de l'autorisation, dans les deux cas, il est accordé à des personnes physiques et juridiques un droit d'agir d'une manière spécifique et assortie de réserves.

2. Article 3, paragraphe b)

15. Le paragraphe b) de l'article 3 stipule que les transports doivent avoir lieu sous la garantie d'associations agréées conformément aux dispositions de l'article 6. Il apparaît, d'après le vocabulaire et la formulation utilisés que cette disposition s'applique très vraisemblablement à la garantie et par conséquent à l'étendue de la couverture de la garantie telle qu'elle est mentionnée au paragraphe 2 de l'article 6 en particulier mais pas dans la totalité de l'article. Le paragraphe a) de cet article a été amendé en 2002 alors que le paragraphe b) ne l'a jamais été. Ce libellé correspond donc à l'emploi de ces termes dans l'article 6, tel qu'il était formulé et applicable avant l'introduction de l'annexe 9. Autrement dit, à propos de la garantie et du rôle des autorités douanières, le terme «agrément» a toujours été utilisé.

3. Article 1, paragraphe r)

16. Cette disposition concerne l'habilitation de l'organisation (entité) internationale par le Comité de gestion (autorité de la Convention TIR chargée de la réglementation). Le terme semble parfaitement cohérent avec la définition juridique du mot «autorisation».

4. Annexe 9, parties I, II et III

17. Dans toute l'annexe 9, il semble que le terme «autorisation» soit utilisé constamment pour indiquer l'octroi d'un droit limité. Le terme «agrément» ne figure pas dans cette annexe.

5. Chapitre III a) Agrément des véhicules et des conteneurs et annexes 2, 3, 4 et 7

18. Dans ces parties de la Convention, le terme «agrément» indique toujours uniquement l'acceptation de la norme de l'équipement technique considérée comme satisfaisante pour les transports TIR et la certification associée, conformément à la définition juridique du mot «agrément» mentionnée plus haut. Le terme «autorisation» n'apparaît pas dans ces dispositions.

B. Principales dispositions où ces termes ne sont peut-être pas utilisés de manière cohérente**1. Article 1, paragraphe q)**

19. Cette disposition a été modifiée en 2012 pour remplacer le terme «agrée» par le terme «habilité». Ce changement en lui-même ne semblerait pas de nature à constituer une incohérence sauf que le paragraphe précise «[...] une association habilitée par les autorités douanières [...]». Si les Parties contractantes devaient accepter la cohérence avec l'utilisation qui est faite de ces termes dans d'autres parties de la Convention, alors l'association devrait soit être définie comme autorisée par une Partie contractante soit agréée par les autorités douanières ou les deux, puisque l'association doit obtenir une autorisation lui donnant le droit de délivrer des Carnets TIR et de se porter garante (par. 1 de l'article 6), et agréée quant à la couverture des responsabilités (par. 2 de l'article 6). Sans doute suffirait-il de faire référence à une «autorisation par les Parties contractantes» puisque le paragraphe 1 de l'article 6 fait référence à la première partie de l'annexe 9.

2. Article 26

20. L'article 26 ne contient aucun de ces termes. Le commentaire à cet article emploie toutefois le terme «agrée». Les commentaires ne font pas partie du texte juridiquement contraignant de la Convention; une incohérence quelle qu'elle soit n'entraîne donc pas de

conséquence du point de vue juridique. Il convient toutefois de noter que le commentaire évoque la suspension d'une opération de transport TIR dans une Partie contractante où il n'existe pas d'association garante agréée.

21. Si les Parties contractantes acceptent cette distinction et l'interprétation des termes qui en résulte telles qu'exposées dans le présent document, alors le commentaire peut se rapporter aux cas où il n'existe aucun accord de garantie ou aux cas où une association autorisée n'a pas été agréée parce qu'elle ne couvre pas ou ne peut pas couvrir les responsabilités telles qu'elles sont spécifiées au paragraphe 2 de l'article 6.

III. Proposition de la Fédération de Russie

22. La Fédération de Russie a proposé de modifier comme suit le paragraphe b) de l'article 3¹:

«Les transports doivent avoir lieu sous la garantie d'associations ~~agréées~~**autorisées par les Parties contractantes** conformément aux dispositions de l'article 6 et doivent être effectués sous le couvert d'un Carnet TIR conforme au modèle reproduit à l'annexe 1 de la présente Convention».

23. Comme on l'a mentionné précédemment, cette disposition semble se rapporter aux prescriptions du paragraphe 2 de l'article 6 qui emploient le terme «agrément». À la lumière de l'analyse fournie dans le présent document, si cet amendement est adopté, il serait peut-être logique d'examiner aussi et peut-être de modifier le libellé du paragraphe 2 de l'article 6.

IV. Examens par le Groupe de travail

24. Le Groupe de travail est prié d'examiner les informations fournies dans le présent document lorsqu'il débattera du sens et de l'emploi des termes «autorisation» et «agrément» dans la Convention TIR et qu'il prendra des décisions à ce sujet. Le Groupe de travail est prié aussi d'examiner la proposition d'amendement de la Fédération de Russie et de prendre une décision à ce propos.

¹ Le texte nouveau est en caractère gras, le texte supprimé est biffé.