



Commission économique pour l'Europe

Comité des transports intérieurs

Groupe de travail des transports routiers

Groupe d'experts de la mise en œuvre de l'e-CMR

Deuxième session

Genève, 4-6 octobre 2022

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

Programme de travail

Utilisation des lettres de voiture CMR par les autorités douanières

Document soumis par le secrétariat et par les experts du Groupe

On trouvera dans le présent document un bref rappel historique de la genèse de la Convention relative au contrat de transport international de marchandises par route (Convention CMR) et une analyse de la manière dont les lettres de voiture CMR sont utilisées aujourd'hui par les douanes dans différentes régions et des raisons pour lesquelles elles le sont. Le document est soumis aux experts pour examen à leur deuxième session, du 4 au 6 octobre 2022.



I. Mandat

1. À sa 116^e session, en octobre 2021, le Groupe de travail des transports routiers (SC.1) a décidé de créer officiellement un Groupe d'experts de la mise en œuvre de la procédure e-CMR pour une durée de deux ans (2022 et 2023) afin de débattre et, si possible, de convenir des dispositions de l'article 5 du Protocole additionnel à la Convention relative au contrat de transport international de marchandises par route (Convention CMR), y compris leur objectif et leur champ d'application, l'architecture de haut niveau et les spécifications conceptuelles d'un futur environnement qui soutiendrait la conclusion et l'échange de lettres de voiture électroniques conformément aux dispositions de la CMR et de son Protocole additionnel. Ces travaux devraient également inclure une évaluation de l'effet des scénarios possibles de mise en œuvre d'un futur système e-CMR (ECE/TRANS/SC.1/416, par. 20). À sa quatre-vingt-quatrième session, en février 2022, le Comité des transports intérieurs a approuvé le mandat du Groupe d'experts (ECE/TRANS/316, par. 28 et 33), lequel a été entériné par le Comité exécutif de la CEE (EXCOM) en mai 2022 (ECE/EX/2022/L.11 par. 3).
2. Pendant la première session du Groupe, certains experts ont déclaré qu'ils souhaitaient procéder à une analyse approfondie de l'utilisation des lettres de voiture CMR par les autorités douanières dans plusieurs régions et connaître, si possible, les raisons de cette utilisation. Le présent document tente de répondre à cet objectif en fournissant un bref aperçu historique de la genèse de la Convention CMR et en analysant comment et pourquoi les lettres de voiture CMR sont utilisées aujourd'hui par les autorités douanières dans différentes régions.

II. Rappel historique

3. Quelques années après sa création, la Commission économique pour l'Europe (CEE) a commencé, par l'intermédiaire du Groupe de travail des questions juridiques, organe subsidiaire du Comité des transports intérieurs, à examiner des problèmes de droit privé découlant des contrats de transport international de marchandises par route. À sa cinquième session (du 4 au 7 février 1952), ce Groupe de travail a créé un petit comité d'experts juridiques qui, le 21 décembre 1953, a présenté un rapport auquel était annexé un avant-projet (TRANS/WP9/22). Cet avant-projet, ainsi que les nombreux commentaires qu'il a suscités de la part des gouvernements, ont constitué le socle de négociations, menées au sein d'un groupe de travail ad hoc de la CEE, qui se sont tenues pendant les deux sessions et ont abouti à l'élaboration du texte définitif de la CMR. La première des deux sessions du groupe de travail ad hoc s'est déroulée du 12 au 28 avril 1955. Les représentants de 11 États, ainsi que des observateurs de l'Institut international pour l'unification du droit privé (UNIDROIT), de la Chambre de commerce internationale (ICC) et de l'Union internationale des transports routiers (IRU), y ont participé. La deuxième session du groupe s'est tenue du 12 au 19 mai 1956 et a réuni les représentants de 15 États, ainsi que des observateurs d'UNIDROIT, de l'ICC, de l'IRU, de l'Office central pour les transports internationaux par chemin de fer (OCTIC) et de l'Union internationale des chemins de fer (UIC). La Convention a été ouverte à la signature le 19 mai 1956 lors d'une session extraordinaire du Comité des transports intérieurs de la CEE. Elle a été signée à cette date par les représentants de l'Autriche, de la France, du Luxembourg, des Pays-Bas, de la Pologne, de la République fédérale d'Allemagne, de la Suède, de la Suisse et de la Yougoslavie (E/ECE/TRANS/490). La CMR est entrée en vigueur le 2 juillet 1961, après le dépôt des cinq premiers instruments de ratification par l'Autriche, la France, l'Italie, les Pays-Bas et la Yougoslavie.
4. L'objectif principal des rédacteurs de la CMR était, comme il est indiqué dans le préambule de la Convention, de « régler d'une manière uniforme les conditions du contrat de transport international de marchandises par route, particulièrement en ce qui concerne les documents utilisés pour ce transport et la responsabilité du transporteur ».
5. Pendant la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, certains pays se sont dotés de codes régissant de manière assez complète le contrat de transport, le contrat d'agence et les activités du transitaire alors que dans d'autres pays, les codes ne contenaient aucune disposition explicite à cet égard.

6. Par exemple, en Autriche, les transports étaient régis dans l'ensemble par le Code du commerce allemand de 1861, en Belgique par la loi du 25 août 1891 sur les contrats de transport, en Angleterre par la *common law* mais aussi par certaines dispositions de la loi sur les transporteurs de 1830, en France par les articles 1782 à 1786 du Code civil, en Allemagne par le Code du commerce de 1897, en Hongrie par la loi commerciale de 1875, en Italie par la loi civile de 1942, etc.

7. En revanche, il n'existait dans les pays scandinaves (Danemark, Norvège et Suède) aucune disposition spéciale concernant le transport routier. Dans ces pays, les contrats de transport par route étaient régis par le droit régissant les contrats de location de services.

8. Dans tous les pays, les contrats de transport reposaient sur un accord et n'étaient soumis à aucune condition de forme. Même s'il n'était pas obligatoire que le contrat soit établi sous forme écrite pour avoir un caractère contraignant, il était néanmoins généralement conclu ou confirmé par écrit, aux fins de la preuve. Il se présentait généralement sous la forme d'une lettre de voiture (Frachtbrief), d'un reçu ou d'un « Ladeschein »¹.

9. Par exemple, en ce qui concerne la nécessité pour les douanes de vérifier les documents de transport, l'article 427 du Code du commerce allemand de 1897 précise que l'expéditeur est tenu de remettre au transporteur les documents qui, aux fins du versement des droits d'accise et en application des règlements de police, doivent être présentés aux autorités compétentes avant la livraison des marchandises au destinataire. L'expéditeur est responsable envers le transporteur de toutes les conséquences résultant de l'absence, de l'insuffisance ou de l'inexactitude de ces documents, dont le transporteur n'est lui-même pas responsable. Il ressort clairement de cet article que les documents de transport routier étaient contrôlés par les autorités douanières bien avant l'entrée en vigueur de la Convention CMR.

10. Selon les dispositions du droit commercial allemand actuel, l'expéditeur doit fournir au transporteur les documents et les informations dont il peut avoir besoin pour les formalités à accomplir avant la livraison des marchandises, en particulier pour le dédouanement (section 487, documents d'accompagnement)².

11. La Convention CMR doit son succès à sa remarquable stabilité et à sa qualité textuelle, qui a fortement influencé les législations tant nationales qu'internationales³.

12. La lettre de voiture CMR est assimilable à un passeport permettant aux marchandises de circuler d'un pays à l'autre.

13. Si les transporteurs étaient gênés dans leur travail par des incertitudes liées à la responsabilité pour les marchandises en transit et qu'une transaction de transport pouvait donner lieu à un procès potentiellement ruineux, les entrepreneurs seraient très réticents à s'engager dans le secteur des transports et ceux qui le feraient factureraient très cher leurs services afin de couvrir les éventuels frais de justice. Cela reviendrait sans doute à restreindre la libre circulation des marchandises. À l'inverse, la Convention CMR, qui énonce des conditions de transport et de partage des responsabilités précises et prévoit une limite supérieure de responsabilité et une procédure de demande d'indemnisation, apporte l'élément de certitude si important pour le bon fonctionnement du transport routier international⁴.

III. Utilisation de la CMR par les autorités douanières sur le territoire de l'Union européenne

14. L'objectif du Manuel Transit de la Commission européenne, dont la dernière version a été publiée en 2021, est de fournir une description détaillée du fonctionnement des régimes de transit commun et de l'Union et de clarifier le rôle des différents participants. L'objectif

¹ UNIDROIT, U.D.P. 1948 – Études – Transport par route – Doc. 1, Transport par route. Étude préliminaire.

² https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_hgb/englisch_hgb.html#p0788.

³ Isabelle Bon-Garcin, Professeure associée à la Faculté de droit et de sciences politiques de l'Université Lyon 2, Conclusions du colloque sur le cinquantième anniversaire de la Convention CMR organisé à Deauville (France) – 18-19 mai 2006.

⁴ Ian Quigley, Freight Carrier's Liability under the CMR, convention 1956, Université d'économie de Prague.

est de veiller à ce que les réglementations en matière de transit soient appliquées de manière cohérente, en garantissant une égalité de traitement pour tous les opérateurs⁵.

15. Le Manuel fournit une interprétation uniforme de la manière dont les réglementations en matière de transit devraient être mises en œuvre par l'ensemble des autorités douanières appliquant le transit commun/de l'Union dans le cadre d'un arrangement administratif.

16. On trouve à la page 83 du Manuel une vue d'ensemble des mouvements de marchandises de l'Union quittant temporairement le territoire avec les précisions suivantes s'agissant des transports routiers :

<i>Spécifications</i>	<i>Preuve</i>	<i>Déclaration en douane</i>	<i>Autres exigences</i>	<i>Disposition juridique</i>
D'un point à un autre de l'UE sans transbordement en dehors de l'UE	Exigée	Aucune*	CMR délivré dans un État membre	Article 119, paragraphe 3, point b), de l'AD
D'un point à l'autre de l'UE avec transbordement en dehors de l'UE	Exigée	Aucune*	Nouveau CMR + copie du CMR original délivré dans un État membre	Article 119, paragraphe 3, point c), de l'AD

* L'indication selon laquelle aucune déclaration en douane n'est requise ne concerne que le territoire douanier de l'UE. Un pays tiers peut exiger que les marchandises de l'Union soient placées sous un régime de transit douanier lorsqu'elles traversent son territoire. Par exemple, le corridor T2 est un régime de transit sur le territoire suisse.

17. Au chapitre 4 du Manuel Transit, intitulé « Formalités au bureau de douane de destination », il est indiqué qu'à la fin de l'opération de transit, les marchandises accompagnées du document d'accompagnement transit (TAD) et des informations exigées par le bureau de douane de destination (par exemple la déclaration délivrée par la police en cas d'accident, l'attestation d'un service de dépannage, le CMR, etc.) doivent être présentés à ce bureau de douane. Cette action marque l'achèvement de l'opération de transit. Le message « avis d'arrivée » (IE006) est envoyé sans délai par le bureau de douane de destination au bureau de douane de départ. Le bureau de douane de destination vérifiera les marchandises sur la base des informations figurant dans le nouveau système de transit informatisé (NSTI), et dans le TAD s'il y a lieu; il enregistrera les résultats de l'inspection et enverra au bureau de douane de départ le message « résultats du contrôle à destination » (IE018). Si aucune différence n'est constatée, le bureau de douane de départ apurera l'opération de transit. Si des différences sont constatées, d'autres mesures seront nécessaires.

18. En outre, et concernant le régime TIR sur le territoire de l'Union européenne, on peut trouver les informations suivantes à la page 603 du Manuel Transit :

II. À remplir par le bureau de douane de destination ou de sortie de l'Union : Demande de renseignements complémentaires

Pour la poursuite des recherches, le bureau de douane de départ ou d'entrée dans l'Union est prié d'envoyer :

- 1. Une description précise des marchandises ;
- 2. Une copie de la facture ;
- 3. Une copie du CMR ;
- 4. Les pièces ou renseignements suivants :

Lieu et date : Signature : Cachet :

⁵ https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2021-12/transit_manual_june_2020_fr.pdf.

19. Le régime douanier 42 est une autre procédure dans le cadre de laquelle les lettres de voiture CMR sont contrôlées par les autorités douanières sur le territoire de l'Union européenne. Lorsque des marchandises sont importées et que la mainlevée est accordée dans un État membre, la TVA est due dans cet État membre. Toutefois, lorsqu'au moment de l'importation, il est déjà certain que les marchandises importées sont destinées à un autre État membre, la TVA est due dans l'État membre de destination. Il s'agit d'une exonération de la TVA à l'importation fondée sur le fait que l'importation est suivie d'une livraison intracommunautaire exonérée ou d'un transfert de marchandises vers un autre État membre.

20. Responsabilités incombant aux parties dans le cadre du régime douanier 42 :

Importateur

- a) Disposer d'un numéro d'enregistrement et d'identification des opérateurs économiques (EORI) et un numéro de TVA valides ;
- b) Fournir une autorisation de représentation douanière et fiscale au transitaire ;
- c) Présenter des documents supplémentaires à la demande du transitaire ;
- d) Demander le dédouanement au titre de la procédure 42 lors de l'importation ;
- e) Indiquer clairement sur la facture d'importation la destination du colis et son destinataire final ;
- f) Indiquer clairement sur le document CMR la destination du colis et le destinataire final – cases 2 et 3 remplies ;
- h) Être soumis au système de l'autotaxation dans son pays.

Transporteur

- a) Présenter un formulaire CMR correctement rempli indiquant la destination du colis et le bénéficiaire final.
- b) Ne pas expédier ou décharger le colis pendant la phase de transit, mais le livrer dans un autre État membre ;
- c) Renvoyer le document CMR au transitaire avec l'accusé de réception du bénéficiaire final.

Transitaire

- a) Vérifier si les documents d'accompagnement comportent des informations indiquant que le colis est destiné à un autre État membre – contrôle des documents ;
- b) Vérifier la validité du numéro de TVA et du numéro EORI ;
- c) Préparer les documents d'importation, demander la procédure 42 et l'exemption du versement de la TVA ;
- d) Soumettre une fois par mois l'état récapitulatif aux autorités fiscales.

21. Le contrôle du cabotage est un autre exemple de cas dans lequel les autorités douanières du territoire douanier de l'Union européenne vérifient la lettre de voiture CMR. Sur la base de l'article 8.4 des règles en matière de cabotage publiées par la Commission européenne et applicables depuis le 21 février 2022, les transporteurs sont tenus de conserver des documents relatifs à chaque transport effectué en lien avec leurs activités de cabotage. Ces documents doivent comprendre tous les éléments énumérés à l'article 8, paragraphe 3, deuxième alinéa. Ces éléments figurent dans la lettre de voiture ou dans le connaissance, normalement au format CMR. Aucun autre document n'est requis pour attester le respect des règles de cabotage. Cette disposition ne signifie toutefois pas que les autorités de contrôle ne peuvent pas utiliser d'autres preuves requises par la législation relative aux transports routiers, comme les données du tachygraphe, pour établir si un transport de cabotage a été effectué conformément aux règles ou non.

22. Enfin, la Direction générale du commerce présente sur la page Web portant sur l'accès aux marchés une analyse des documents de dédouanement supplémentaires requis sur le territoire de l'UE⁶. Une référence spécifique est faite à la lettre de voiture CMR et à son utilisation sur le territoire de l'UE.

IV. Utilisation de la CMR par les autorités douanières dans d'autres régions

23. Pays de la Communauté d'États indépendants (Arménie, Bélarus, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, République de Moldova, Russie et Tadjikistan). Conformément à la décision №5/32 du 13.09.2001 du Conseil des chefs des services douaniers des États membres de la Communauté d'États indépendants, l'Arménie, le Bélarus, la Géorgie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan, la République de Moldova, la Russie et le Tadjikistan sont convenus d'apposer des timbres sur les documents de transport. Le paragraphe 4a du document susmentionné dispose que la lettre de voiture CMR (conformément à la Convention relative au contrat de transport international de marchandises par route (CMR) (Genève, 19.05.1956)) est utilisée comme document de transport pour le transport routier.

24. Union économique eurasiatique (Arménie, Bélarus, Kazakhstan, Kirghizistan, Russie). Conformément à l'article 89 1) du Code des douanes de l'Union économique eurasiatique, lors de la notification aux autorités douanières de l'arrivée de marchandises sur le territoire douanier de l'Union, le transporteur doit présenter les documents de transport (expédition). L'article 1 48) du Code dispose que le document de transport (expédition) est un document (lettre de voiture) qui confirme l'existence d'un contrat de transport de marchandises et qui accompagne le chargement pendant le transport.

25. Ouzbékistan. Conformément à l'article 18 du Code des douanes de la République d'Ouzbékistan, l'un des documents requis à la frontière est la lettre de voiture CMR, en application de la Convention relative au contrat de transport international de marchandises par route (CMR).

26. Tadjikistan. Conformément à l'article 81 1) du Code des douanes de la République du Tadjikistan, l'autorité douanière accepte les documents commerciaux, les documents de transport (expédition) et autres documents en tant que déclaration de transit. L'article 10 34) du Code dispose que le document de transport (expédition) est un document (lettre de voiture) qui confirme l'existence d'un contrat de transport de marchandises et qui accompagne le chargement pendant la durée du transport.

27. Turkménistan. Conformément à l'article 46 1) du Code des douanes du Turkménistan, l'autorité douanière accepte les documents commerciaux, les documents de transport (expédition) et autres documents en tant que déclaration de transit. L'article 5 27) du document susmentionné dispose que le document de transport (expédition) est un document (lettre de voiture) qui confirme l'existence d'un contrat de transport de marchandises et qui accompagne le chargement pendant la durée du transport.

⁶ <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/additional-customs-clearance-documents> (en anglais uniquement).