

ANNEXE 1 : NOUVELLES DIRECTIVES RELATIVES AU CHAPITRE 6 DE L'ANNEXE GÉNÉRALE DE LA CONVENTION DE KYOTO RÉVISÉE

9. Sécurité et facilitation de la chaîne logistique internationale : les scellements et leur application à des fins de sécurité.

1. Les normes minimales en matière de scellements douaniers utilisés dans l'application du transit douanier sont établies dans la norme 16 de l'Annexe spécifique E, Chapitre 1. Cette partie des Directives a pour objet d'informer les administrations des divers scellements existants et de leur utilisation à des fins de sécurité.

Introduction

2. Dans un climat où la sécurité des marchandises qui circulent dans la chaîne logistique internationale est de plus en plus importante, la vulnérabilité des conteneurs de marchandises comme moyen potentiel d'introduire des envois à haut risque dans un pays constitue une véritable préoccupation. Près de 90 % des échanges commerciaux dans le monde se font par conteneurs – souvent des conteneurs maritimes . Les scellements manuels ou mécaniques de haute sécurité peuvent jouer un rôle significatif dans un programme global de sécurité des conteneurs. Mais il est important de reconnaître que la sécurité des conteneurs commence au moment de l'emportage** du conteneur, et que les scellements ne prouvent ni ne garantissent la légitimité de la charge du conteneur.
3. Certaines administrations ont mis au point des programmes d'intégrité des scellements qui encouragent à apposer des scellements de haute sécurité au point d'emportage du conteneur. Ces programmes incluent des procédures de consignation de l'apposition, du changement et de la vérification de l'intégrité des scellements aux points clés, comme par exemple un changement modal, afin de garantir un acheminement entièrement sécurisé. Une analyse séquentielle des éléments éventuels d'un programme d'intégrité des scellements est jointe en appendice. Conformément à un principe de base d'évaluation des risques, offrant une plus grande facilitation aux opérateurs commerciaux conciliants, ces programmes d'intégrité des scellements font partie de programmes autorisés ou de programmes d'intégrité de la chaîne logistique plus vastes procurant à l'importateur des avantages en matière de facilitation, tels que des dispositifs de « feux verts ». Ces programmes de sécurité ne sont pas limités aux marchandises circulant en transit douanier, ils s'appliquent aussi aux mouvements de conteneurs en général, quelle que soit la procédure douanière utilisée.

Principaux types de scellements

Scellements mécaniques

4. Il existe trois grandes catégories de scellements mécaniques, à savoir indicatifs, de sécurité et de haute sécurité, qui ont pour but de détecter une effraction au niveau des portes du conteneur. Les scellements indicatifs sont conçus et fabriqués à partir de matériaux qui peuvent être facilement défaits à la main ou à l'aide d'une simple pince ou

* Afin de faire la différence entre le processus de chargement du conteneur par des marchandises – processus connu dans le secteur maritime international sous le nom d'« emportage » – et le placement (ou chargement) du conteneur dans un véhicule de transport, le terme « emportage » dans le présent document décrit la première situation, et le terme « chargement » décrit la deuxième

cisaille. Ce type de scellements est actuellement utilisé dans de nombreuses administrations douanières.

5. Toutefois, les scellements de sécurité ajoutent une protection physique à la détection d'effraction et sont relativement plus difficiles à défaire. Les scellements de haute sécurité procurent une meilleure protection contre les intrusions et doivent être retirés par des coupe-câbles ou coupe-boulons de qualité. Il existe plusieurs types de scellements de haute sécurité, parmi lesquels des scellements à boulon qui peuvent être en acier trempé ou flexible, et des scellements à câble.
6. L'Organisation internationale de normalisation (ISO) a mis au point une norme internationale pour les scellements mécaniques. Au moment où nous écrivons (décembre 2003), ces exigences sont disponibles sous la forme d'une spécification publiquement disponible (Publicly Available Specification, PAS)** – référence 17712. La PAS devrait devenir une norme internationale dans le courant de l'année prochaine.
7. Dans le cadre de la douane, la norme ISO définit des critères particuliers en matière de scellements douaniers tels que des essais indépendants et des marques d'identification appropriées. Surtout, seuls les scellements classés comme étant de sécurité ou de haute sécurité d'après un certain nombre de tests spécifiques peuvent être acceptés comme scellements douanier dans le cadre de cette PAS/. Norme.

Scellements électroniques et autres dispositifs électroniques de sécurité

8. En général les scellements électroniques sont une combinaison de scellements physiques et de composants d'identification par radiofréquence (radio frequency identification, RFID), qui peuvent être passifs ou actifs. Les scellements électroniques « passifs » ne disposent pas de leur propre source d'énergie. Ils peuvent indiquer s'ils sont intacts ou pas lorsqu'ils sont interrogés par un lecteur. Les scellements électroniques « actifs » disposent de leur propre source d'énergie et peuvent ainsi détecter une effraction lorsqu'elle survient et l'ajouter à un journal des événements horodaté. S'ils sont équipés ou reliés à une interface GPS, ils peuvent également relever l'endroit. Les scellements électroniques actifs doivent également être interrogés par des lecteurs.
9. Les dispositifs de sécurité des conteneurs (Container Security Devices, CSD) utilisent également la technologie RFID. Fixés sur le conteneur plutôt que sur le mécanisme de verrouillage de la porte où les scellements sont apposés, ces dispositifs permettent également de détecter les intrusions par les portes du conteneur. Les CSD doivent également être interrogés par des lecteurs fixes ou portatifs.
10. À l'heure actuelle il n'existe pas de norme internationale pour les scellements électroniques ou les CSD et ces derniers ne sont pas très utilisés par les administrations des douanes ni le secteur privé, notamment en raison du manque actuel de fréquences mondiales et de spécifications techniques pour les scellements électroniques. ISO est en train de travailler à l'élaboration d'une norme relative aux scellements électroniques qui pourrait également s'appliquer aux CSD.

** L'ISO/PAS est une convention entre les experts techniques d'un groupe de travail de l'ISO qui a été approuvée par une majorité des membres votants du comité ISO approprié. Elle peut être réexaminée deux fois durant une période de six ans et doit ensuite être ratifiée en tant que norme internationale (International Standard, IS) d'ISO ou bien retirée.

11. Des projets pilotes destinés à déterminer quel rôle éventuel les scellements électroniques et les CSD peuvent jouer afin de répondre à des exigences reconnues et acceptées en matière de sécurité des conteneurs sont en cours dans un certain nombre d'administrations. Les présentes Directives seront régulièrement mises à jour dans le but de rendre compte des évolutions.

*
* *

ANNEXE : UNE ANALYSE SEQUENTIELLE DES ELEMENTS EVENTUELS D'UN PROGRAMME D'INTEGRITE DES SCELLEMENTS

Importance de la spécification de relations en matière de sécurité

12. Une plus grande clarté et un meilleur consensus concernant les relations entre les parties en matière d'acheminement de marchandises conteneurisées et sécurisées, alliés à une application et une mise en œuvre cohérentes de ces relations, apporteront de multiples avantages à toutes ces parties. Ces avantages sont :
- Une amélioration de la sécurité contre les actes de terrorisme qui exploitent les échanges internationaux de marchandises.
 - Une réduction du risque de difficultés économiques causées par des perturbations ou des interruptions des échanges commerciaux à la suite d'actes terroristes.
 - Une amélioration de la sécurité contre le vol et le détournement de marchandises, se traduisant par moins de pertes directes et de coûts indirects, tels que l'assurance.
 - Une amélioration de la sécurité contre le transport illégal de personnes et de produits tels que les stupéfiants et les armes.
 - Une amélioration de la sécurité contre l'acheminement illégal de marchandises commerciales destinées au « marché noir » et au « marché gris ».
 - Une réduction du risque de fraude douanière et fiscale.
 - Une augmentation de la confiance dans les systèmes commerciaux internationaux de la part des affréteurs actuels et potentiels de marchandises.
 - Des bénéfices en matière de facilitation, tels qu'un nombre réduit de contrôles (moins de temps aux frontières) et l'accès à des procédures simplifiées.

Responsabilités tout au long de la chaîne de garde

A. Responsabilités intersectorielles

13. Il existe des responsabilités et des principes qui s'appliquent tout au long du cycle de vie d'un chargement conteneurisé de marchandises.
14. L'accent est mis sur les relations entre les parties au niveau des changements de garde ou de possession du conteneur. Cette priorité ne réduit pas et ne doit pas faire oublier la responsabilité fondamentale de l'affréteur concernant l'empotage et le scellement sûrs et sécurisés du conteneur.
15. Chaque partie en possession du conteneur est responsable quant à la sécurité de celui-ci tant que le chargement est sous sa garde, qu'il soit en attente au niveau d'un point de convergence ou tandis qu'il circule entre les divers points de convergence. Chaque partie qui détient des données devant être enregistrées auprès du gouvernement à des fins douanières et de contrôle de la sécurité a des responsabilités. Celles-ci incluent :

- La protection des marchandises physiques contre l'effraction, le vol et les dommages.
 - La communication d'informations appropriées aux autorités gouvernementales de manière rapide et précise à des fins de contrôle de la sécurité.
 - La protection des informations relatives aux marchandises pour empêcher leur altération ou l'accès non autorisé à celles-ci. Cette responsabilité s'applique également aux moments avant, pendant et après que les marchandises ont été sous leur garde.
16. Les scellements de sécurité font partie intégrante de la chaîne de garde. La catégorie et l'application adéquates du scellement de sécurité sont traités ci-dessous.
17. Les scellements de sécurité devraient être inspectés par la partie réceptionnaire au moment de chaque changement de garde d'un conteneur chargé de marchandises. L'inspection d'un scellement requiert une vérification visuelle à la recherche de signes d'effraction, la comparaison du numéro d'identification du scellement avec les documents de transport, et la consignation de l'inspection sur les documents appropriés.
18. Si le scellement n'est plus présent, ou s'il montre des signes d'effraction, ou s'il porte un numéro d'identification différent de celui figurant sur les documents de transport, alors un certain nombre d'actions sont nécessaires :
- La partie réceptionnaire doit signaler l'anomalie à la partie remettant le conteneur et à l'affréteur.
 - La partie réceptionnaire doit noter l'anomalie sur les documents de transport.
 - La partie réceptionnaire doit le notifier à la douane ou aux organismes chargés de l'application des lois, conformément à la législation nationale.
 - Si ces exigences de notification n'existent pas, la partie réceptionnaire peut décider soit de refuser que le conteneur lui soit confié jusqu'à résolution de l'anomalie, soit d'en accepter la garde et de poursuivre l'acheminement prévu du conteneur. Dans ce dernier cas, la partie réceptionnaire doit apposer un scellement de sécurité supplémentaire sur le conteneur et en noter les détails, sans oublier le numéro du nouveau scellement, sur les documents de transport.
19. Il se peut que des scellements de sécurité soient changés sur un conteneur pour des raisons légitimes. Parmi les exemples que l'on peut citer figurent des inspections par l'administration douanière d'exportation afin de vérifier la conformité avec la réglementation sur les exportations, par un transporteur afin de s'assurer que la cargaison est bien bloquée et attachée, par une administration douanière d'importation afin de vérifier les déclarations du chargement ou par les autorités de police concernées par d'autres questions réglementaires ou criminelles.
20. Si des agents publics ou privés doivent enlever un scellement de sécurité afin d'inspecter la cargaison, ils poseront un scellement de remplacement dont la qualité correspond aux exigences spécifiées au paragraphe 22, en l'installant de façon à respecter lesdites exigences, et noteront les détails de l'action, sans oublier le numéro du nouveau scellement, sur les documents de transport.

B. Site d'emportage

21. L'affréteur/expéditeur doit veiller à ce que l'emportage du conteneur soit correctement effectué et doit s'assurer de la description complète et précise de la marchandise. L'affréteur est également chargé d'apposer le scellement de sécurité des marchandises dès que le processus d'emportage est terminé, et d'établir les documents d'expédition, comportant le numéro du scellement.
22. Le scellement de sécurité des marchandises doit satisfaire à la définition des scelllements mécaniques de haute sécurité figurant dans la spécification publiquement disponible (PAS) ISO 17712. Le scellement doit être appliqué sur le conteneur de façon à éviter la vulnérabilité de l'emplacement traditionnel du scellement sur la poignée de la porte du conteneur à une effraction subreptice. Pour ce faire, on peut recourir à d'autres méthodes comme par exemple placer le scellement à d'autres endroits empêchant le pivotement de la came de verrouillage du panneau de porte ou l'utilisation de mesures évidentes d'effraction équivalentes, telles que des scelllements à câble au travers des barres de verrouillage de la porte.
23. *Supprimé.*
24. L'opérateur de transport terrestre réceptionne le chargement. L'opérateur de transport reçoit les documents, inspecte le scellement et note l'état des documents, et repart avec le chargement.

C. Terminal intermédiaire

25. Si le conteneur passe par un terminal intermédiaire, l'opérateur de transport terrestre transfère alors la garde du conteneur à l'opérateur du terminal. Ce dernier reçoit les documents, inspecte le scellement et note l'état des documents. Normalement, l'opérateur du terminal envoie une notification électronique de réception (rapport d'étape) aux autres parties privées concernées. L'opérateur du terminal prépare ou organise le conteneur pour son prochain transport, qui peut être routier, ferroviaire ou fluvial.
26. Une vérification et des procédures documentaires similaires ont lieu au niveau du terminal intermédiaire à la réception ou au départ du conteneur.
27. Il est rare que les organismes du secteur public interviennent dans les transferts intermodaux ou en soient informés au niveau des terminaux intermédiaires.

D. Terminal de chargement maritime

28. À l'arrivée au terminal de chargement maritime, l'opérateur de transport terrestre transfère la garde du conteneur à l'opérateur du terminal. L'opérateur du terminal reçoit les documents et envoie normalement une notification électronique de réception (rapport d'étape) aux autres parties privées concernées. L'opérateur du terminal prépare ou organise le conteneur pour chargement sur le navire.
29. Le transporteur ou le terminal maritime en tant qu'agent du transporteur inspecte l'état du scellement, et le note en conséquence; ceci peut être fait à la porte du terminal maritime ou après l'entrée dans le terminal mais en tout état de cause avant que le conteneur ne soit chargé sur le navire.

30. Les organismes publics du pays d'exportation examinent les documents d'exportation, effectuent le contrôle à l'exportation et délivrent les certificats de sécurité nécessaires.
31. Les administrations douanières qui exigent des renseignements préalables reçoivent ces renseignements, les examinent, et autorisent le chargement du conteneur (explicitement ou tacitement) ou émettent des messages de non-autorisation de chargement pour les conteneurs qui ne peuvent pas être chargés en attendant un contrôle complémentaire, y compris une éventuelle inspection.
32. Pour les pays qui ont des exigences en matière de contrôle et de déclaration à l'exportation, le transporteur doit exiger que les documents fournis par l'affréteur répondent aux exigences en question avant de charger les marchandises à exporter. (L'affréteur/expéditeur est toutefois responsable de la conformité par rapport à tous les documents et autres exigences utiles en vigueur en matière d'exportation.) Lorsqu'il y a lieu, le transporteur maritime doit présenter les renseignements extraits de son manifeste aux douanes d'importation qui le demandent. Les marchandises pour lesquelles des messages de non-autorisation de chargement ont été émis ne doivent pas être chargées à bord du navire jusqu'à plus ample contrôle.

E. Terminal de transbordement

33. L'opérateur du terminal de transbordement doit inspecter le scellement de sécurité entre le déchargement et le rechargement du conteneur. On peut déroger à cette exigence pour les terminaux de transbordement dont les plans de sécurité sont conformes au Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (Code ISPS de l'Organisation maritime internationale).

F. Terminal de déchargement maritime

34. Le réceptionnaire/destinataire fait généralement le nécessaire pour qu'un commissionnaire en douane s'occupe du dédouanement des marchandises au niveau du terminal de déchargement maritime. En général, cela nécessite que le propriétaire des marchandises fournisse des documents au commissionnaire préalablement à l'arrivée.
35. Le transporteur maritime fournit des renseignements préalables électroniques extraits des manifestes de chargement à l'opérateur du terminal et à l'administration douanière d'importation le cas échéant.
36. La douane peut désigner des conteneurs pour différents niveaux d'inspection immédiatement après déchargement ou ultérieurement. En plus du chargement proprement dit, elle peut inspecter l'état du scellement et les documents associés.
37. Si le conteneur doit être déplacé sous contrôle douanier vers un autre endroit pour le dédouanement, alors la douane doit au niveau du terminal de déchargement apposer un scellement douanier sur le conteneur et l'indiquer sur les documents.
38. Le réceptionnaire/expéditeur ou le commissionnaire en douane paie les droits et taxes dus à la douane et fait le nécessaire quant à la mainlevée des marchandises.
39. Après réception pour départ du terminal maritime, l'opérateur de transport terrestre inspecte et note l'état du scellement, et reçoit les documents de l'opérateur du terminal.

G. Terminal intermédiaire

40. Les processus au niveau des terminaux intermédiaires dans le pays d'importation sont analogues à ceux des terminaux intermédiaires dans les pays d'exportation.

H. Site de déchargement

41. À réception du conteneur, le destinataire ou dégroupier inspecte le scellement et note les anomalies sur les documents.
42. Le destinataire décharge le conteneur et vérifie le compte et l'état de la cargaison par rapport aux documents. S'il manque quelque chose, ou en cas de dommages ou de surplus, l'anomalie est notée à des fins de réclamation ou d'assurance, et les marchandises et leurs documents font l'objet d'une vérification et d'un examen.
43. S'il y a une anomalie en rapport avec des stupéfiants, de la contrebande, des passagers clandestins ou des substances suspectes, le destinataire doit avertir la douane ou tout autre organisme chargé de l'application des lois.
44. *Supprimé.*

Évolution de la technologie

45. La description ci-dessus des rôles et responsabilités repose avant tout sur un processus de vérification des scelllements mécaniques apposés par l'affréteur sur un conteneur. Cette façon de procéder reflète l'état actuel de la technologie déployée commercialement. Certains gouvernements et parties privées sont en train d'explorer l'adéquation de nouvelles technologies susceptibles de renforcer les capacités en matière de sécurité des conteneurs. Si ces technologies sont approuvées et mises en œuvre, alors les procédures et exigences basées sur la vérification des scelllements mécaniques traditionnels doivent également évoluer afin de rendre compte de ces technologies, de façon à éviter les exigences redondantes en matière de vérification des scelllements.

*

* *