



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

TRANS/WP.30/1999/1
15 décembre 1998

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES TRANSPORTS INTÉRIEURS

Groupe de travail des problèmes douaniers
intéressant les transports

(Quatre-vingt-douzième session,
22-26 février 1999,
point 6 b) ii) de l'ordre du jour)

**CONVENTION DOUANIÈRE RELATIVE AU TRANSPORT INTERNATIONAL
DE MARCHANDISES SOUS LE COUVERT DE CARNETS TIR
(CONVENTION TIR DE 1975)**

**Phase II du processus de révision TIR : Propositions
d'amendement à la Convention**

Note du secrétariat

A. RAPPEL ET MANDAT

1. À sa quatre-vingt-onzième session, le Groupe de travail a été informé par le Président du Groupe spécial d'experts sur la phase II du processus de révision TIR des points de vue et propositions d'amendement formulés par le Groupe au cours de ses trois sessions en 1998 (TRANS/WP.30/1998/5 et Corr.1, TRANS/WP.30/1998/11, TRANS/WP.30/1998/17). Il a fait observer que, malgré l'absence de consensus sur le rôle et les fonctions de l'organisation internationale en ce qui concerne le fonctionnement effectif d'un système de garantie internationale, des propositions d'amendement avaient été rédigées au sujet des procédures harmonisées pour la fin de l'opération et l'apurement, des procédures d'enquête recommandées et des autres formes de preuve admises pour attester la fin d'une opération TIR.

2. Faute de temps, aucun progrès sensible n'avait été accompli dans la définition du titulaire d'un Carnet TIR, ni dans la révision du Carnet et l'informatisation du régime TIR.

3. Le Groupe de travail a approuvé les avis exprimés et les propositions d'amendement faites par le groupe d'experts, tels qu'ils apparaissent dans les rapports des trois réunions tenues en 1998, et il a recommandé au Comité des transports intérieurs de prolonger le mandat du groupe d'experts jusqu'en 1999, afin de conclure la phase II du processus de révision TIR et d'aborder la phase III qui sera consacrée en particulier à une révision du Carnet TIR et à l'informatisation du régime TIR. Le Groupe de travail a aussi décidé de réexaminer en détail, à sa prochaine session, en février 1999, les propositions d'amendement déjà formulées par le groupe d'experts, en se fondant sur un document de synthèse établi par le secrétariat (TRANS/WP.30/182, par. 28 à 30).

4. Conformément à ce mandat, le secrétariat a rédigé le présent document.

B. PROPOSITIONS FORMULÉES ET EXAMINÉES PAR LE GROUPE D'EXPERTS *

5. Conformément au mandat que lui ont donné le Groupe de travail et le Comité de gestion TIR (TRANS/WP.30/178, par. 35; TRANS/WP.30/AC.2/49, par. 33 et 34), le groupe d'experts a, en 1998, eu pour objectif principal de contribuer à un système de garantie stable et fonctionnant bien et à une meilleure harmonisation des procédures administratives relatives à l'application de la Convention au niveau national, en vue également de faciliter l'établissement des notifications des douanes et le règlement de leurs demandes de paiement.

6. En raison de sa soumission tardive et faute de temps, le groupe d'experts n'a pu étudier un document communiqué par le Gouvernement biélarussien pour proposer un certain nombre d'amendements (TRANS/WP.30/1998/16). Il faudrait donc que le Groupe de travail tienne aussi compte de ces propositions lors de l'étude de celles du groupe d'experts, présentées plus bas.

I. Statut et fonctions de la ou des organisations internationales

Documents : TRANS/WP.30/1998/17; TRANS/WP.30/1998/11; TRANS/WP.30/1998/5 et Corr.1; TRANS/WP.30/1998/8; TRANS/WP.30/1998/1; TRANS/WP.30/R.195 et Corr.1; TRANS/WP.30/R.186; TRANS/WP.30/R.182; TRANS/WP.30/R.181; TRANS/WP.30/R.178; TRANS/WP.30/180; TRANS/WP.30/178

7. Le groupe d'experts a rappelé que le Groupe de travail avait déjà examiné les résultats d'une réunion d'experts CEE sur un système de garantie révisée pour le régime TIR (8-9 avril 1997) lors de laquelle le système international actuel de garantie et d'assurance, tel qu'établi par l'IRU, avait été analysé et décrit dans sa totalité (TRANS/WP.30/R.195 et Corr.1).

*/ Dans l'ensemble du présent document, le secrétariat a retenu la terminologie proposée par le groupe d'experts au sujet de la "fin" et de l'"apurement" de l'opération TIR (voir par. 17 ci-après).

Les experts avaient proposé un certain nombre de mesures concrètes visant à améliorer le fonctionnement du système de garantie TIR car ils s'étaient rendu compte que le remplacement de l'actuel système centralisé par un système décentralisé n'était ni possible ni nécessaire pour l'instant. Le Groupe de travail avait aussi déjà examiné certaines propositions concrètes de la Fédération de Russie visant à définir en détail les relations entre les associations nationales et l'organisation internationale pour le règlement des demandes de paiement (TRANS/WP.30/R.186). Le Groupe de travail avait estimé qu'afin d'améliorer encore la transparence du système international de garantie, on pourrait encore mieux définir le rôle et les responsabilités de l'organisation internationale, notamment en ce qui concerne le règlement des demandes de paiement (TRANS/WP.30/180, par. 24 à 27).

8. Le groupe d'experts a confirmé qu'il ne fallait pas pour le moment donner suite aux propositions visant à remplacer l'actuel régime d'assurance centralisé par un régime décentralisé, éventuellement inspiré du régime de transit communautaire et commun en vigueur dans l'Union européenne et dans quelques autres pays. Il a néanmoins décidé d'améliorer le régime actuel en incorporant dans la Convention un certain nombre d'éléments clefs constituant le fondement d'un système international de garantie stable, fonctionnant bien et transparent (TRANS/WP.30/1998/5, par. 8 à 16; TRANS/WP.30/1998/11, par. 8 à 11; TRANS/WP.30/1998/17, par. 12 à 14).

9. Après examen des moyens de définir dans la Convention le statut et les fonctions de la ou des organisations internationales visées au paragraphe 2 de l'article 6 et au (nouveau) paragraphe 10 de l'annexe 8, le groupe d'experts est convenu des principes ci-après :

- i) des dispositions générales concernant le rôle et les fonctions de la ou des organisations internationales visées au paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention devraient être insérées dans cette dernière;
- ii) les associations nationales - mais pas les organisations internationales - restent responsables vis-à-vis des autorités douanières du règlement de toutes les demandes de paiement relatives aux Carnets TIR nationaux et étrangers;
- iii) les nouvelles dispositions à insérer dans la Convention devraient porter sur les questions douanières;
- iv) dans l'article 10 de l'annexe 8, la Convention révisée (phase I) donnait déjà aux Parties contractantes la possibilité de surveiller le système de garantie international par l'intermédiaire de la Commission de contrôle TIR (CCTIR).

10. Dans ce contexte, la majorité des experts sont convenus de proposer les amendements ci-après à la Convention, pour examen par le Groupe de travail :

Ajouter à l'article 6 de la Convention un nouveau paragraphe 2 *bis* ainsi libellé :

"2 *bis*. Une organisation internationale, visée au paragraphe 2, sera autorisée par le Comité de gestion à assumer la responsabilité du fonctionnement efficace d'un système de garantie international."

Ajouter, à l'annexe 6 de la Convention, une nouvelle note explicative 0.6.2 *bis* (à l'article 6.2 *bis*), ainsi libellée :

"0.6.2 *bis* Les rapports entre une organisation internationale et ses associations membres sont définis dans des accords [écrits] sur le fonctionnement du système de garantie international."

11. Quelques autres experts ont, pour le libellé du nouveau paragraphe 2 *bis* de l'article 6 de la convention, proposé la variante suivante :

"2 *bis* Une organisation internationale visée au paragraphe 2 est agréée par le Comité de gestion en tant qu'organe administrant le système de garantie centralisé à condition que cette organisation assume la responsabilité du fonctionnement de ce système."

II. Définition de la fin de l'opération TIR et des procédures d'apurement

Documents : TRANS/WP.30/1998/17; TRANS/WP.30/1998/15; TRANS/WP.30/1998/11; TRANS/WP.30/1998/5 et Corr.1; TRANS/WP.30/1997/1; TRANS/WP.30/178; TRANS/WP.30/176; TRANS/WP.30/164; TRANS/WP.30/R.134

12. Le groupe d'experts a rappelé que les détails de la procédure d'apurement dépendaient dans une large mesure de la législation et des procédures administratives internes et n'étaient pas prescrites dans la Convention. Il a cependant estimé que, dans l'intérêt d'un règlement efficace et rapide des demandes de paiement présentées par les douanes, il serait extrêmement utile de disposer dans ce domaine de procédures transparentes et de définitions internationalement acceptées.

13. Sur la base d'un document établi par le secrétariat (TRANS/WP.30/1998/15), le groupe d'experts a examiné un certain nombre de propositions d'amendement à la Convention visant à distinguer clairement entre a) la fin de l'opération TIR en tant qu'obligation du titulaire d'un Carnet TIR et b) l'apurement de l'opération TIR, c'est-à-dire l'attestation par les autorités douanières qu'une opération TIR s'est achevée dans les règles.

14. Le groupe d'experts a noté que les amendements proposés, tels qu'ils figuraient dans le document du secrétariat, ne modifiaient pas les procédures douanières en vigueur dans les Parties contractantes à la Convention, mais qu'elles permettraient de mieux comprendre les droits et les obligations des autorités douanières, des titulaires d'un Carnet TIR et des associations nationales lors des opérations de transit TIR.

15. Tout en approuvant en principe les définitions proposées et la méthode suivie par le secrétariat pour assurer qu'une opération TIR se limite uniquement à l'opération de transport en transit et que la réclamation par les douanes du règlement de droits et de taxes soit clairement liée à la procédure d'apurement et non à la fin de l'opération TIR, plusieurs experts ont estimé que :

- l'attestation de la fin de l'opération TIR par les autorités douanières pourrait faire partie de la définition correspondante;
- en anglais, le mot "*termination*" pourrait être remplacé par "*ending*" conformément à la terminologie retenue dans la Communauté européenne et que, d'une façon générale, le libellé exact des termes nouvellement définis devrait être encore revu;
- la fin d'une opération TIR ne devrait être autorisée que si un autre système de surveillance douanière prenait la relève sans discontinuité;
- bien que le texte actuel de la Convention ne contienne pas de définition de la fin, partielle ou totale, de l'opération TIR, il serait éventuellement utile d'en donner une aux fins du système de contrôle international informatisé des Carnets TIR recommandé par le Comité de gestion TIR le 20 octobre 1995;
- le premier paragraphe de l'article 11 de la Convention ne devrait pas seulement prescrire la notification de l'association mais aussi, dans toute la mesure possible, celle du titulaire d'un Carnet TIR (même s'il serait peut-être plus judicieux de faire figurer éventuellement cette disposition au paragraphe 7 de l'article 8); en outre, cette notification pourrait également mentionner la fin de l'opération TIR avec réserves (TRANS/WP.30/1998/17, par. 16 et 17).

[L'Italie a souligné que le premier paragraphe de l'article 11 devrait disposer que la notification soit adressée non seulement à l'association nationale mais aussi au titulaire d'un Carnet TIR.]

16. Compte tenu des vues générales susmentionnées du groupe d'experts sur la question, le Groupe de travail souhaitera peut-être examiner les propositions d'amendement à la Convention ainsi que les commentaires à inclure dans le Manuel TIR en vue de distinguer clairement entre :

- a) la fin de l'opération TIR (anglais : "*termination of the TIR operation*"; russe : "прекращение") en tant qu'obligation du titulaire d'un Carnet TIR et
- b) l'apurement de l'opération TIR (anglais : "*discharge of the TIR operation*"; russe : "завершение") c'est-à-dire l'attestation par les autorités douanières qu'une opération TIR a pris fin dans les règles.

17. Les propositions d'amendement et les commentaires que le groupe d'experts propose au Groupe de travail d'examiner à ce sujet sont les suivants :

Article premier de la Convention

Ajouter à la Convention les nouveaux paragraphes a) *bis* et a) *ter* suivants :

"a) *bis* par "fin de l'opération TIR" le fait que les obligations du titulaire d'un Carnet TIR ont été remplies dans une Partie contractante lorsque le véhicule routier, l'ensemble de véhicules ou le conteneur sont présentés

au contrôle au bureau de douane de destination ou de sortie (de passage) avec le chargement et le Carnet TIR y relatifs et que toutes les autres dispositions pertinentes de la Convention ont été respectées;

a) *ter* par "apurement de l'opération TIR", l'attestation par les autorités douanières que l'opération TIR a pris fin selon les règles dans une Partie contractante. Il y est procédé par les autorités douanières par comparaison des données ou renseignements fournis par le bureau de douane de destination ou de sortie (de passage) et ceux fournis par le bureau de douane de départ ou d'entrée (de passage);"

Note : Le secrétariat estime qu'il n'y a pas lieu de définir dans la Convention l'expression "fin de l'opération TIR avec réserves" étant donné que les conditions de la fin d'une opération avec réserves varient considérablement au niveau national et que la décision de mettre fin à une opération TIR avec réserves en complétant la case 27 du volet No 2 et en inscrivant la lettre "R" à la rubrique No 5 de la souche No 2 pourrait être laissée à la discrétion des autorités douanières nationales concernées. L'expression "fin partielle/totale de l'opération" n'a donc pas besoin d'être définie. Les expressions "certificat de fin de l'opération" et "certificat de fin de l'opération obtenu de façon abusive ou frauduleuse" sont indirectement précisées par les définitions nouvellement proposées pour les expressions "fin de l'opération" et "apurement" (TRANS/WP.30/1998/11, par. 15).

Commentaire à l'article 8 (Information aux associations garantes)
(Manuel TIR de 1995, p. 41)

Remplacer "... les cas où un Carnet TIR n'a pas été déchargé ou l'avait été avec réserves." par "... les cas où l'opération TIR n'a pas pris fin ou a pris fin avec réserves."

Article 10, paragraphe 1, de la Convention

Supprimer le paragraphe 1.

Note : Il est proposé que l'article 10 modifié n'ait trait qu'aux opérations d'apurement. Le texte du paragraphe 1 a donc été incorporé dans l'article 28 révisé qui décrit les procédures relatives à la fin de l'opération.

Article 10, paragraphe 2, de la Convention

Supprimer le No "2", qui précède le paragraphe.

Remplacer "auront déchargé sans réserves un Carnet TIR" par "auront apuré une opération TIR".

Remplacer "certificat de décharge" par "certificat de fin de l'opération TIR".

Note : Le secrétariat estime qu'il ne saurait y avoir "d'apurement avec réserves" d'une opération TIR, telle que définie à l'article 1 (a ter) ci-dessus, par contraste avec la "fin avec réserves" d'une opération TIR. L'attestation d'apurement d'une opération TIR délivrée par les autorités douanières met généralement fin aux procédures douanières au titre du régime TIR; le non-apurement déclenche les procédures prévues à l'article 11 de la Convention.

Note explicative 0.10 (à l'article 6), annexe 6 de la Convention

Remplacer l'expression "certificat de décharge" par "certificat de fin de l'opération TIR".

Les commentaires actuels à l'article 10 (Manuel TIR de 1995, p. 44 et 45), seront placés à la suite de l'article 28 révisé (voir plus loin).

Article 11, paragraphe 1, de la Convention

Modifier comme suit le début de la première phrase :

"1. En cas de non-apurement d'une opération TIR, les autorités compétentes ...".

Supprimer, à la fin de la première phrase, l'expression suivante "ou de la décharge avec réserves" et remplacer "... l'association de la non-décharge" par "... l'association du non-apurement".

Remplacer, dans la deuxième phrase, l'expression "en cas de décharge obtenue" par "en cas de certificat de fin de l'opération obtenu".

Article 11, paragraphe 2, de la Convention

Modifier la première phrase comme suit :

"2. La demande de paiement des sommes visées aux paragraphes 1 et 2 de l'article 8 sera adressée à l'association garante au plus tôt trois mois, à compter de la date à laquelle cette association a été avisée que l'opération TIR n'a pas été apurée ou que le certificat de fin de l'opération a été obtenu d'une façon abusive ou frauduleuse, et au plus tard deux ans à compter de cette même date."

Article 17, paragraphe 2, de la Convention

Remplacer le mot "décharge" par l'expression "fin de l'opération TIR".

Article 28 de la Convention

Remplacer le texte de l'article 28 par ce qui suit :

"1. La fin de l'opération TIR doit être attestée par les autorités douanières sans retard. Une opération TIR peut prendre fin avec ou sans réserves : lorsque des réserves sont émises à la fin de l'opération, elles doivent être fondées sur des faits liés à l'opération TIR elle-même. Ces faits doivent être clairement indiqués sur le Carnet TIR.

Note : Voir l'article 10 modifié plus haut.

2. À la fin de l'opération TIR au bureau de douane de destination, les marchandises doivent être placées sous un autre régime de surveillance douanière ou doivent être dédouanées pour la consommation."

Note : Le paragraphe 2 de l'article 28 peut sembler superflu puisqu'il a trait à des procédures consécutives à la fin de l'opération et ne relevant pas de cette dernière. En substance, ce paragraphe n'est donc pas indispensable en ce qui concerne la fin de l'opération ou les procédures d'apurement prévues par le régime TIR.

Note explicative 0.28 (à l'article 28), annexe 6 de la Convention

La note explicative 0.28 deviendra la note explicative 0.28-2.

Modifier comme suit le début du paragraphe 1 de la note explicative 0.28-2 :

"1. L'article 28 prévoit que la fin de l'opération TIR ..."

Commentaire à l'article 28 (Restitution du Carnet TIR)

(Manuel TIR de 1995, p. 56)

Remplacer "que celui-ci soit déchargé avec ou sans réserves" par : "que la fin de l'opération TIR ait été accompagnée ou non de réserves".

Les commentaires actuels à l'article 10 (Manuel TIR de 1995, p. 44 et 45), seront placés après l'article 28 révisé.

Commentaire à l'article 10 (Décharge des Carnets TIR)

(Manuel TIR de 1995, p. 44)

Modifier comme suit le commentaire actuel :

"Commentaire au premier paragraphe de l'article 28

Fin d'une opération TIR

1. Dans les cas où une opération TIR a pris fin sans réserves, l'administration douanière qui déclare cette fin comme ayant été obtenue de façon abusive ou frauduleuse doit indiquer à l'appui de sa demande de paiement les raisons pour lesquelles elle a déclaré cette fin comme ayant été obtenue de façon abusive ou frauduleuse.

2. Les autorités douanières ne peuvent mettre fin à une opération TIR avec des réserves systématiques, non spécifiques et non motivées, dans le seul but d'éluider les dispositions du paragraphe 2 de l'article 10 et du paragraphe 1 de l'article 11."

Commentaire à l'article 10 (Indication des réserves)

(Manuel TIR de 1995, p. 44)

Modifier le commentaire actuel comme suit :

"Commentaire au paragraphe 1 de l'article 28

Indication des réserves

Les administrations douanières devraient exprimer leurs réserves, c'est-à-dire que la fin de l'opération TIR est accompagnée de réserves, de façon très claire et indiquer l'existence d'une réserve en remplissant la case 27 du volet No 2 et en plaçant un "R" à la rubrique 5 de la souche No 2 du Carnet TIR."

Commentaire à l'article 10 (Autres formes de preuves pour la décharge des Carnets TIR)

(Manuel TIR de 1995, p. 45)

Modifier le commentaire actuel comme suit :

"Commentaire au paragraphe 1 de l'article 28

Autres formes de preuves admises pour la fin de l'opération TIR.
Il est recommandé aux autorités douanières d'accepter exceptionnellement comme autre forme de preuve de la fin dans les règles de l'opération TIR, ... de celle-ci qui sera fournie par l'organisation internationale."

Annexe 1 de la Convention

Modèle du Carnet TIR, version I et version II

Remplacer, dans la case 24 du volet No 2, les mots "Certificat de décharge" par "Certificat de fin de l'opération".

Remplacer, dans la case 26 du volet No 2, les mots "Nombre de colis déchargés" par "Nombre de colis pour lesquels l'opération TIR a pris fin".

Remplacer, à la rubrique 3 de la souche No 2, les mots "Déchargé ... colis ou objets (comme stipulé sur le manifeste)" par "Fin de l'opération TIR pour ... colis ou objets (comme stipulé sur le manifeste)."

Commentaire à l'annexe 1 (Décharge des Carnets TIR)

(Manuel TIR de 1995, p. 73)

(Voir l'amendement proposé au texte de ce commentaire, tel qu'il figure dans le document TRANS/WP.30/1997/1)

Modifier le commentaire actuel comme suit :

"Fin de l'opération TIR

Outre les inscriptions requises, un seul timbre douanier et une seule signature, apposés dans les cases 24 à 28 du volet No 2 sont nécessaires et suffisants pour la fin de l'opération TIR. Les autorités autres que les autorités douanières ne sont pas habilitées à timbrer et à signer les volets (les feuillets sur la première page).

Lorsque la souche du volet No 2 a été remplie par les autorités compétentes, qui apposent un timbre douanier et une signature, il est confirmé, pour le titulaire d'un Carnet TIR et l'association garante, que l'opération TIR a pris fin, avec ou sans réserves."

Commentaire à l'annexe 1 (Tampons de douane sur la souche)
(Manuel TIR de 1995, p. 73)

Remplacer, dans la seconde phrase, l'expression "déchargent le Carnet TIR sans difficulté" par "mettent fin à l'opération TIR sans réserves".

Commentaire à l'annexe I (Autres formes de preuves pour la décharge des Carnets TIR)
(Manuel TIR de 1995, p. 74)

Modifier le commentaire actuel comme suit :

"Autres formes de preuves admises pour la fin de l'opération TIR. Il est recommandé aux autorités douanières d'admettre exceptionnellement, comme autres formes de preuves de la fin d'une opération TIR dans les règles, ... qui sera fournie par l'organisation internationale."

Commentaire à l'annexe 1 (Indication des réserves)
(Manuel TIR de 1995, p. 74)

Modifier comme suit le texte actuel :

"Les administrations douanières devraient exprimer leurs réserves, c'est-à-dire la fin d'une opération TIR avec réserves, de façon très claire et indiquer l'existence d'une réserve en remplissant la case 27 du feuillet No 2 et en plaçant un "R" à la rubrique 5 de la souche No 2 du Carnet TIR."

Note : Après examen des propositions d'amendement susmentionnées, il pourrait être procédé à une authentification du texte de la Convention dans les trois langues, comme le groupe d'experts l'avait antérieurement demandé (TRANS/WP.30/1998/11, par. 17).

III. Procédures recommandées pour la fin de l'opération, l'apurement et l'enquête

18. Le Groupe d'experts a estimé qu'une fois parvenu à un consensus sur ces questions, il serait possible de mettre au point des procédures recommandées pour la fin de l'opération, l'apurement et l'enquête (meilleures pratiques) ainsi que des instructions indiquant comment remplir les Carnets TIR (TRANS/WP.30/1998/17, par. 18).

a) Procédures recommandées pour la fin de l'opération TIR

19. Le Groupe d'experts n'a pas encore rédigé de procédures recommandées pour la fin de l'opération TIR au bureau de douane de destination ou de sortie (de passage).

20. Le Groupe de travail souhaitera peut-être définir les éléments à retenir pour ces procédures recommandées, afin de permettre au Groupe d'experts de formuler des procédures relatives à la fin de l'opération TIR qui, une fois adoptées, pourraient s'inscrire dans un commentaire à incorporer dans le Manuel TIR.

b) **Procédures recommandées pour l'apurement de l'opération TIR**

Documents : TRANS/WP.30/1998/17; TRANS/WP.30/1998/11; TRANS/WP.30/1998/5 et Corr.1.

21. Compte tenu de l'expérience acquise de la réglementation des procédures obligatoires d'apurement des Carnets TIR en vigueur dans la Communauté européenne, le Groupe d'experts a jugé que les procédures définies ci-dessous à sa première session pourraient constituer la base des pratiques recommandées pour application dans toutes les Parties contractantes à la Convention (TRANS/WP.30/1998/5, par. 22, TRANS/WP.30/1998/11, par. 18).

22. Les procédures recommandées pour l'apurement de l'opération TIR formulées par le Groupe d'experts sont les suivantes :

- 1) Les bureaux de douane traitant les Carnets TIR doivent tenir des registres séparés pour les Carnets TIR.
- 2) Le bureau de douane de départ ou d'entrée (de passage) doit conserver le volet No 1 du Carnet TIR et, afin de faciliter le retour du volet No 2, doit porter dans la case "Pour usage officiel" du volet No 2 le texte suivant : "À retourner à ..." suivi du nom et de l'adresse complète du bureau de douane auquel le volet No 2 doit être retourné (par l'intermédiaire d'un bureau central ou à ce dernier, selon qu'il convient). Ce texte devrait dans la mesure du possible être porté au moyen d'un tampon et il doit être clairement lisible.
- 3) Le bureau de douane de départ ou d'entrée (de passage) doit s'assurer que la case 22 du volet No 1 porte bien le nom du bureau de douane de destination ou de sortie (de passage), afin de faciliter les procédures d'enquête.
- 4) Le bureau de douane de destination ou de sortie (de passage) doit détacher et envoyer sans retard (dans un délai de cinq jours ouvrables) après la fin de l'opération TIR la partie du volet No 2 contenant les cases 18 à 28, au bureau de douane désigné dans la case "Pour usage officiel", par l'intermédiaire d'un bureau central ou à ce dernier, selon qu'il convient.
- 5) S'il existe plusieurs bureaux de douane de départ ou de destination, la procédure décrite ci-dessus s'applique *mutatis mutandis*.
- 6) Si le bureau de douane de destination ou de sortie (de passage) diffère du bureau de douane indiqué sur le volet No 2 du Carnet TIR, le premier doit en informer le second sans retard.
- 7) Afin de déceler ou de prévenir les fraudes, le bureau de douane de départ ou d'entrée (de passage) (le cas échéant, le bureau central), indépendamment des cas où il y a doute, doit vérifier a posteriori et de façon aléatoire les volets No 2 renvoyés à raison d'un sur mille mais au moins six par mois.

Il se peut qu'il faille ajouter des dispositions spécifiques relatives au transport des marchandises sensibles et à l'utilisation du système de contrôle informatisé des Carnets TIR recommandé par le Comité de gestion TIR le 20 octobre 1995.

23. Ces procédures recommandées pour l'apurement de l'opération TIR pourraient s'inscrire dans un commentaire à incorporer dans le Manuel TIR.

c) Procédures d'enquête recommandées

Documents : TRANS/WP.30/1999/2; TRANS/WP.30/1998/11; TRANS/WP.30/1998/5.

24. Compte tenu de l'expérience acquise de la réglementation des procédures d'enquête prescrites pour les Carnets TIR dans la Communauté européenne, le Groupe d'experts a estimé que la procédure définie ci-dessous, formulée à sa première session, pourrait servir utilement de base aux pratiques recommandées applicables dans toutes les Parties contractantes à la Convention, étant entendu que les autres procédures conformes à l'esprit et à la lettre de la Convention étaient également acceptables (TRANS/WP.30/1998/5, par. 24).

25. Les procédures d'enquête recommandées, formulées par le groupe d'experts, sont les suivantes :

- 1) La procédure d'enquête sera entreprise si :
 - le volet No 2 du Carnet TIR n'a pas été renvoyé au bureau de douane de départ ou d'entrée (de passage) ou, le cas échéant, au bureau centralisé, dans un délai raisonnable;
 - le volet No 2 du Carnet TIR n'a pas été renvoyé dans un délai raisonnable, mais le Carnet TIR a été apuré sous conditions (avec réserves) (art. 11, par. 1, de la Convention).
- 2) Lorsque le volet No 2 d'un Carnet TIR n'est pas renvoyé au bureau de douane de départ ou d'entrée (de passage) dans un délai de trois mois (un mois pour les marchandises sensibles telles que définies par les autorités douanières nationales) par le bureau de douane de destination ou de sortie (de passage), le bureau de douane de départ ou d'entrée (de passage) qui a accepté le Carnet envoie une demande de renseignements sur un formulaire type au bureau de destination ou de sortie (de passage). Si des bureaux de douane centraux sont utilisés, ce sont eux qui interviennent.
- 3) Dans le même temps, l'association nationale garante pertinente doit être informée au moyen d'un formulaire type que l'opération TIR n'a éventuellement pas pris fin (notification préalable). Cette notification préalable doit être accompagnée de tous les renseignements et données pertinents, pour permettre à l'association (aux associations) et à l'organisation internationale (aux organisations internationales) de fournir la documentation pertinente et, si possible, d'autres preuves de la fin d'une opération TIR dans les règles.

- 4) Si la demande d'information mentionnée au paragraphe 2 ci-dessus reste sans réponse, un rappel doit être adressé, trois mois plus tard, à l'autorité de surveillance dudit bureau de douane de destination ou de sortie (de passage).
- 5) Si, dans les trois mois qui suivent l'envoi du rappel, le bureau de douane de départ ou d'entrée (de passage) n'a reçu aucune réponse ou a reçu une réponse négative de la part du bureau de douane de destination ou de sortie (de passage), le bureau de douane de départ ou d'entrée (de passage) avise l'association garante pertinente et, si possible, le titulaire du Carnet TIR que l'opération TIR n'a pas pris fin ou qu'elle a pris fin sous conditions (avec réserves).
- 6) Le titulaire du Carnet TIR et l'association garante disposent de trois mois, à compter du jour de la notification, pour apporter la preuve de la régularité de l'opération TIR en question.
- 7) Dès réception des renseignements ou autres formes de preuve communiqués par le titulaire du Carnet TIR et/ou la ou les associations garantes au sujet de la régularité de l'opération TIR en question, le bureau de douane de départ ou d'entrée (de passage) doit informer le titulaire du Carnet TIR et/ou la ou les associations garantes dans un délai de ... [à fixer] ... mois de sa décision d'accepter ces renseignements ou ces autres preuves.
- 8) Si, à l'expiration du délai fixé sous 6), la preuve de la régularité de l'opération n'a pas été fournie, le bureau de douane de départ ou d'entrée calcule les droits, taxes et autres redevances sur le formulaire prévu à cet effet.
- 9) Le paiement doit, dans la mesure du possible, être réclamé à la ou aux personne(s) directement redevable(s) (titulaire du Carnet TIR, transporteur, destinataire, etc.) immédiatement après l'enregistrement des sommes dues (art. 8, par. 7).
- 10) Si, à l'échéance d'un délai d'un mois, le titulaire du Carnet TIR ne s'est toujours pas acquitté des sommes dues, un commandement de payer est envoyé à l'association garante qui devra s'en acquitter dans un délai de trois mois à compter de la date dudit commandement.

Il faudra établir des formulaires types recommandés pour les notifications d'enquête et les rappels. Il faudra peut-être aussi prévoir des dispositions spéciales pour le transport de tabac et d'alcool et d'autres marchandises sensibles, y compris un système d'alerte avancée.

26. À ce sujet, le Groupe de travail voudra peut-être examiner un document communiqué par l'IRU pour proposer d'autres éléments et quelques variantes pour les procédures d'enquête recommandées (TRANS/WP.30/1999/2).

27. Ces procédures d'enquêtes recommandées pourraient s'inscrire dans un commentaire à incorporer dans le Manuel TIR.

IV. Réduction des délais de notification pour les demandes présentées par les douanes

Documents : TRANS/WP.30/1998/11; TRANS/WP.30/1998/5

28. Le groupe d'experts a estimé que, pour le moment, il n'était pas possible de recommander une réduction des délais légaux de notification pour les demandes présentées par les douanes (art. 11, par. 1, de la Convention), principalement en raison des structures administratives actuelles des autorités douanières et des associations nationales et parce qu'une telle réduction ne dégagerait aucune information supplémentaire permettant une meilleure gestion des risques par les assureurs internationaux. La très grande majorité de ces notifications ne serait pas due à l'absence réelle d'apurement, mais à la longueur des procédures administratives nécessaires au renvoi du volet No 2 du Carnet TIR et à son examen par les autorités douanières.

29. Cette position du groupe d'experts pourrait être revue à la lumière des enseignements qui seront tirés du système de contrôle informatisé des Carnets TIR, que les autorités douanières ne peuvent encore bien utiliser, des nouveaux amendements proposés qui doivent entrer en vigueur au début de 1999 dans le cadre de la phase I du processus de révision TIR, et des procédures d'apurement et d'enquête recommandées plus haut, qui prévoient, par exemple, l'envoi dans les trois mois suivant la fin d'une opération TIR d'une notification préalable aux associations nationales et aux personnes redevables (TRANS/WP.30/1998/11, par. 21).

V. Autres formes de preuve admises pour la fin d'une opération TIR

Documents : TRANS/WP.30/1998/5; TRANS/WP.30/1997/1

30. Le groupe d'experts a estimé que les formes de preuve de la fin d'une opération TIR autres que le volet No 2 dûment rempli du Carnet TIR devraient être acceptées à titre exceptionnel par les autorités douanières. Outre la souche No 2 dûment tamponnée du Carnet TIR ou un double de ladite souche fourni par l'IRU, comme il est déjà recommandé dans les commentaires relatifs à l'article 10 (Manuel TIR de 1995, p. 45), le groupe d'experts a examiné rapidement le nouveau commentaire ci-dessous, qui pourrait être incorporé dans le Manuel TIR, comme proposé dans le document TRANS/WP.30/1997/1 :

Commentaire à l'article 10 et à l'annexe 1

"Il est également recommandé aux autorités douanières d'accepter exceptionnellement comme autre forme de preuve de la fin de l'opération TIR dans les règles :

- Tout certificat officiel ou confirmation officielle de la fin d'une même opération TIR, émanant d'une autre Partie contractante où s'est poursuivie ou achevée l'opération de transit correspondante, ou confirmation que les marchandises en question ont été placées sous un autre régime douanier ou dédouanées pour la consommation intérieure, ou

- Les souches No 1 ou No 2 du Carnet TIR dûment tamponnées par cette Partie contractante, ou copie de celles-ci fournies par l'organisation internationale visée à l'article 6 de la Convention, ou
- Les messages électroniques émanant d'un système de contrôle international agréé, tel le système SAFETIR exploité par l'IRU conformément à la Recommandation du 20 octobre 1995 du Comité de gestion TIR (en application de l'article 42 *bis* de la Convention)."

31. Le Groupe de travail voudra peut-être examiner ce commentaire sur les autres formes de preuve admises pour la fin de l'opération TIR.

VI. Définition du titulaire d'un Carnet TIR

Documents : TRANS/WP.30/1998/8; TRANS/WP.30/1998/5; TRANS/WP.30/180; TRANS/WP.30/166; TRANS/WP.30/162; TRANS/WP.30/R.149; TRANS/WP.30/R.138

32. Le groupe d'experts a constaté que les autorités compétentes des Parties contractantes à la Convention avaient des vues différentes au sujet de la définition éventuelle du titulaire d'un Carnet TIR, dont il est question dans le modèle de Carnet TIR mais qui n'est pas défini dans la Convention.

33. Certains experts ont estimé que le titulaire d'un Carnet TIR dont le nom figure dans le modèle de Carnet TIR (reproduit à l'annexe 1 de la Convention) devrait être l'exploitant accompagnant ou transportant effectivement le compartiment de chargement ou le conteneur scellé conformément à la législation et à la réglementation douanières nationales. Cette interprétation irait dans le sens des dispositions de la deuxième partie de la nouvelle annexe 9 à la Convention TIR qui fixent des conditions et obligations minimales aux personnes utilisant des Carnets TIR, par exemple la preuve qu'elles ont l'aptitude à effectuer régulièrement des transports internationaux (à titre d'exemple voir les vues présentées par l'expert de la Fédération de Russie dans l'annexe au présent document).

34. D'autres experts ont estimé que le titulaire d'un Carnet TIR était la personne à qui le Carnet avait été délivré par une association nationale et avec laquelle il était conjointement et solidairement redevable à l'égard des autorités douanières nationales. Selon la plupart d'entre eux, le titulaire était libre de sous-traiter des opérations de transport conformément aux procédures et techniques modernes (semi-remorques, conteneurs, etc.). Le Carnet TIR multimodal adopté précédemment confirmait cette interprétation (à titre d'exemple voir les vues présentées par l'expert du Danemark à l'annexe du présent document).

35. Faute de temps, le groupe d'experts n'a pas examiné cette question importante de manière plus approfondie. Il a toutefois estimé qu'une définition précise et acceptable sur le plan international était requise d'urgence dans ce domaine puisque les différentes interprétations des Parties contractantes avaient abouti à la non-acceptation de Carnets TIR dûment délivrés, ce qui allait à l'encontre des objectifs mêmes de la Convention (TRANS/WP.30/1998/17, par. 19 à 22).

36. Le Groupe de travail souhaitera peut-être examiner la question afin de guider le groupe d'experts dans la formulation éventuelle d'une définition du titulaire d'un Carnet TIR.

VII. Système de contrôle informatisé des Carnets TIR : Application de la Recommandation adoptée le 20 octobre 1995

Documents : TRANS/WP.30/1998/1; TRANS/WP.30/178; TRANS/WP.30/AC.2/37, annexe 4

37. Le groupe d'experts a jugé que le système de contrôle informatisé, installé et géré par l'Union internationale des transports routiers (IRU) en coopération avec les administrations douanières nationales, pourrait être très utile pour sauvegarder le système international de garantie et réduire le nombre de fraudes à la douane. Ce système était conçu pour fonctionner efficacement dans un grand nombre de pays géographiquement divers et distants et ne nécessitait pas d'accords de coopération entre les administrations douanières, autres que ceux déjà indiqués et prévus dans la Convention.

38. La majorité des experts a estimé que la présente recommandation du Comité de gestion TIR concernant le système de contrôle informatisé des Carnets TIR devrait être pleinement mise en oeuvre dans tous les pays qui utilisaient la procédure TIR et devrait être étendue à l'avenir à toutes les étapes de la délivrance et de l'utilisation des Carnets TIR. L'éventuelle informatisation future, partielle ou totale, du régime devrait être compatible avec le système informatisé mis au point pour le régime de transit communautaire et commun.

39. Le groupe d'experts a estimé qu'il faudrait, avant de rendre obligatoire l'application d'un système aussi coûteux et difficile à faire fonctionner dans tous les pays qui recourent à la procédure TIR, ainsi que cela est proposé dans le document TRANS/WP.30/1998/1 (par. 4 et 5), s'assurer que les données fournies, notamment celles relatives aux Carnets TIR volés ou apurés, étaient utiles aux autorités douanières.

Annexe

Définition du titulaire d'un Carnet TIR

A. VUES COMMUNIQUÉES PAR L'EXPERT DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE

1. La Convention TIR emploie les expressions "titulaire d'un Carnet TIR" et "transporteur". Elle n'en donne toutefois pas de définition claire ni de la relation qui les lie. Dans la pratique, cette situation pose un certain nombre de problèmes graves aux autorités douanières lorsqu'elles établissent qui est responsable d'infractions au régime TIR.

2. L'article 36 de la Convention TIR dispose que "toute infraction aux dispositions de la présente Convention exposera le contrevenant, dans le pays où l'infraction a été commise, aux sanctions prévues par la législation de ce pays". Aux termes de la législation douanière des États de la CEI, l'entière responsabilité à l'égard des autorités douanières, y compris le paiement des droits de douane, incombe dans le cas du transport de marchandises au transporteur.

3. Dans le même temps, la note explicative 0.11-1 de l'annexe 6 assume que le titulaire du Carnet TIR est responsable du paiement des sommes dues aux douanes, ce qui en fait ne découle pas du texte même de la Convention. Le paragraphe 7 de l'article 8 où cette question est abordée ne parle que de "la (ou des) personne(s) directement redevable(s) de ces sommes", sans autre explication. Le paragraphe 7 de l'article 8 est donc différemment interprété par différentes parties au régime TIR, qui peuvent considérer que cette personne est soit le transporteur ou le destinataire, soit le titulaire du Carnet TIR. Devant tant d'incertitude, la conclusion qui découle de la note explicative 0.11-1 est en contradiction avec l'annexe 6 de la Convention TIR qui dispose que les notes explicatives ne modifient pas les dispositions de la Convention mais en précisent simplement le contenu, la signification et la portée.

4. À notre avis, le paragraphe 7 de l'article 8 de la Convention TIR ne peut pas être considéré isolément du paragraphe 1 de l'article 8 qui fait état des lois et règlements douaniers du pays dans lequel une irrégularité relative à l'opération TIR a été relevée (par analogie avec l'article 36 de la Convention). C'est sur cette base que nous estimons que les personnes visées au paragraphe 7 de l'article 8 comme étant directement redevables des sommes dues aux douanes doivent être déterminées par les lois douanières nationales. Si tel n'était pas le cas, les autorités douanières pourraient se trouver dans une situation où des sanctions seraient imposées à une personne alors qu'une autre serait redevable du paiement des sommes dues aux douanes.

5. Il existe aussi une certaine incohérence en ce qui concerne la question de savoir qui peut être tenu responsable lorsqu'il existe une divergence entre le contenu effectif d'un véhicule ou d'un conteneur et le contenu indiqué dans le manifeste de marchandises. Selon la note explicative 0.17-1 de l'annexe 6, la responsabilité incombe dans ce cas au transporteur alors que selon le paragraphe 2 de l'article 39 c'est le titulaire du Carnet TIR qui est responsable.

6. Toutes les contradictions susmentionnées disparaissent si l'on postule que le transporteur des marchandises n'est autre que le titulaire du Carnet TIR. Ce postulat découle par ailleurs indirectement du paragraphe 2 de l'article 26 qui fait état de l'utilisation du Carnet TIR par son titulaire lors d'une opération de transport.

7. Les amendements à la Convention TIR adoptés par le Comité de gestion en juin 1997 (deuxième partie de la nouvelle annexe 9) confirment la conclusion selon laquelle le transport sous couvert d'un Carnet TIR doit être effectué par le titulaire du carnet. Ainsi, afin d'avoir accès au régime TIR, une personne doit satisfaire aux conditions suivantes :

- Expérience démontrée ou, au moins, aptitude à effectuer régulièrement des transports internationaux (titulaire d'un permis de transports internationaux, etc.);
- Engagement écrit selon lequel elle respectera toutes les formalités douanières exigées au titre de la Convention au bureau de douane de départ, de passage et de destination.

En outre, l'autorisation délivrée par les autorités compétentes porte sur l'utilisation (et non l'obtention) de Carnets TIR.

8. Les arguments ci-dessus prouvent que les personnes qui obtiennent l'accès au régime TIR (c'est-à-dire la possibilité, sous réserve de certaines conditions supplémentaires, d'obtenir des Carnets TIR auprès des associations) doivent accomplir elles-mêmes l'opération de transport plutôt que de confier le Carnet TIR qu'elles ont reçu à une autre personne.

9. Si une personne qui a obtenu l'accès au régime TIR doit avoir le droit de transmettre ses Carnets TIR à une autre (que cette personne ait ou non également accès au régime TIR), il est essentiel de définir clairement dans la Convention TIR comment la responsabilité à l'égard des autorités douanières, y compris le paiement des sommes dues à ces dernières, sera répartie et transférée entre le titulaire du Carnet TIR et le transporteur effectif. Tant que cela ne sera pas fait, il sera prématuré d'autoriser l'utilisation de Carnets TIR par des transporteurs qui ne sont pas les titulaires des Carnets TIR.

B. VUES COMMUNIQUÉES PAR L'EXPERT DU DANEMARK

10. La Convention TIR vise les transports de marchandises effectués, à travers une ou plusieurs frontières, d'un bureau de douane de départ d'une Partie contractante à un bureau de douane de destination d'une autre Partie contractante, dans des véhicules routiers, des ensembles de véhicules ou des conteneurs, à condition qu'une partie du trajet se fasse par la route (art. 2 de la Convention). Cela signifie qu'une partie du trajet peut être effectuée par bateau.

11. Il est aujourd'hui de plus en plus fréquent de transporter par bateau des semi-remorques ou des conteneurs sans le tracteur. Au port où le trajet par bateau s'achève, la poursuite de l'opération de transport par la route s'effectue alors en utilisant un autre tracteur.
12. Selon le paragraphe 1 de l'article 8 de la Convention, l'association garante concernée est tenue conjointement et solidairement responsable avec les personnes redevables des droits et taxes (directement redevables).
13. Selon le paragraphe 7 de l'article 8 de la Convention, les autorités compétentes doivent, avant d'introduire une réclamation auprès de l'association garante, requérir le paiement des personnes directement redevables. Quelles sont ces personnes "directement" redevables ?
14. Bien qu'il n'y ait pas de définition claire dans la Convention, dans la plupart des Parties contractantes le titulaire du Carnet TIR est considéré comme la personne "directement" redevable du paiement des droits et des taxes. Les vues du Groupe de travail WP.30 et du Comité de gestion TIR apparaissent indirectement dans les commentaires à l'article 8 qui autorisent l'interprétation selon laquelle la "personne" mentionnée au paragraphe 1 est "le titulaire". Étant donné que ce paragraphe ne mentionne que l'association garante, le titulaire doit nécessairement être la personne "directement redevable".
15. Toutefois, selon la législation de la Fédération de Russie, le transporteur (conducteur) est jugé être la personne "directement redevable".
16. En conséquence de cette interprétation de la personne "directement redevable" par la Fédération de Russie, il est interdit, après la partie maritime du trajet, de poursuivre le transport de marchandises dans des semi-remorques ou des conteneurs sous couvert de Carnets TIR d'une nationalité différente de celle du transporteur (conducteur).
17. Dans une opération TIR, une procédure d'exportation s'achève normalement au moment où le Carnet TIR est apuré sur le territoire du pays d'exportation. À l'arrivée (après les procédures d'exportation et le trajet maritime), le Carnet TIR sera rouvert à l'entrée sur le territoire de la Partie contractante suivante.
18. L'interprétation de la "personne redevable" par la Fédération de Russie conduit à une situation où le Carnet TIR ne sera pas ouvert avant la fin du trajet maritime puisqu'il n'est pas permis d'utiliser le même Carnet TIR pour la poursuite du trajet.
19. En conséquence, les associations garantes (émettrices) dans les pays d'exportation ne sont pas en mesure de délivrer des Carnets TIR (et perdront ainsi les recettes de la vente) à moins que les tracteurs du pays d'exportation soient également transportés par bateau avec les semi-remorques et les conteneurs. Cela entraînerait toutefois une augmentation phénoménale des coûts de transport et des droits et des taxes payables sur les marchandises.

20. La nécessité de donner une définition du titulaire d'un Carnet TIR a souvent été évoquée lors des réunions du Groupe de travail. Toutefois, si la Fédération de Russie ne peut ou ne veut modifier sa législation interne à ce sujet, il ne sera ni possible ni faisable de définir le titulaire d'un Carnet TIR comme étant la personne directement redevable (et habilitée).

21. La seule solution consisterait alors à créer un nouveau Carnet TIR qui autoriserait le transfert de responsabilités d'un transporteur à l'autre - un Carnet TIR multiusagers. Introduire ce Carnet TIR supplémentaire soulèverait certainement nombre de problèmes car son utilisation exigerait l'agrément des assureurs internationaux et la définition d'un régime d'habilitation pour les sous-traitants.
