



Commission économique pour l'Europe**Comité des transports intérieurs****Groupe de travail des problèmes douaniers
intéressant les transports****Cent vingt-quatrième session**

Genève, 2-5 février 2010

Point 10 c) v) de l'ordre du jour provisoire

**Convention douanière relative au transport international
de marchandises sous le couvert de carnets TIR (Convention
TIR de 1975): application de la Convention****Carnets TIR invalidés par la chaîne de garantie****Note du secrétariat¹****I. Rappel des faits**

1. À sa cent vingt-troisième session, sur la base du document informel n° 7 (2009), soumis par la Communauté européenne, le Groupe de travail a procédé à un premier échange de vues sur la validité d'un carnet TIR qui avait été invalidé par la chaîne de garantie avant sa date d'expiration et, notamment, alors que le transport TIR n'était pas encore terminé. Le Groupe de travail a noté que la Convention TIR n'abordait pas la question des carnets TIR perdus, volés ou invalidés. Or, depuis un certain nombre d'années, on a pu constater que les autorités douanières n'acceptaient pas les carnets TIR signalés par la chaîne de garantie comme perdus, volés, non valides ou invalidés. La chaîne de garantie a fait valoir que dès le moment où les autorités douanières étaient avisées, le carnet non valide ou invalidé n'avait plus aucune valeur de garantie. Les représentants des administrations douanières ont quant à eux fait remarquer qu'une fois qu'un carnet TIR avait été accepté par le bureau de douane de départ, il restait valable jusqu'à la fin du transport TIR.

2. La Communauté européenne et certaines autres délégations ont estimé que l'article 8 de la Convention devait être complété par une disposition confirmant la responsabilité de l'association garante quant aux carnets TIR acceptés par les autorités douanières au cas où celles-ci n'auraient pas été avisées à temps de l'invalidation. La question étant complexe, le

¹ Le présent document a été soumis après la date limite officielle en raison de restrictions financières.

Groupe de travail a décidé de la réexaminer en détail à sa prochaine session, en s'appuyant sur les éléments ci-dessous:

- a) Document et/ou explication de l'IRU sur les pratiques d'invalidation des carnets TIR actuellement suivies par la chaîne de garantie;
 - b) Avis formulés dans le passé par la Commission de contrôle TIR, résumés par le secrétariat.
3. Conformément au mandat ci-dessus, le secrétariat a établi le présent document qui comporte en annexe un résumé des avis formulés dans le passé par la Commission de contrôle TIR.

Annexe

I. Extraits du rapport de la Commission de contrôle TIR sur sa vingt-troisième session (TRANS/WP.30/AC.2/2005/2, par. 10 à 15)

10.) Certains membres de la Commission de contrôle TIR (TIRExB) se sont dits inquiets de l'augmentation soudaine du nombre de carnets TIR perdus ou volés signalée par l'IRU. On jugeait frappant le fait que seules quelques associations émettrices nationales et sociétés de transport avaient apparemment perdu de nombreux carnets TIR. À la demande de la Commission, l'IRU a exposé les circonstances dans lesquelles ces faits s'étaient produits et les mesures prises pour y faire face.

11.) Selon l'IRU, la question des vols ou pertes de carnets TIR a toujours été jugée prioritaire par elle-même et par les associations émettrices nationales. Des règles strictes ont été établies pour le stockage en lieu sûr des carnets TIR par les associations et les titulaires de carnets TIR. Tous les cas de vol et de perte doivent être immédiatement signalés à l'IRU, pour permettre l'invalidation des carnets concernés.

12.) Les carnets TIR perdus ou volés peuvent être classés en deux groupes:

- i) Les carnets TIR perdus ou volés après utilisation ou après expiration de leur validité. Ne pouvant plus servir, ils ne présentent plus de risque;
- ii) Les carnets TIR perdus ou volés avant utilisation et toujours valables, qui présentent un risque élevé d'utilisation abusive.

Depuis janvier 2000, quelque 11 000 carnets TIR ont été déclarés perdus ou volés puis invalidés par l'IRU. Cela étant, seuls 315 carnets TIR figurent sur la liste actuelle de carnets TIR à haut risque (groupe ii) ci-dessus). À l'expiration de leur validité, ils seront supprimés de la liste. Des informations relatives à ces carnets TIR sont régulièrement diffusées par télécopie ou courrier électronique auprès des différentes administrations des douanes et sont également accessibles au moyen du système CUTE Wise.

13.) L'IRU a évoqué deux incidents récents. Dans une Partie contractante, un lot de carnets TIR avait été volé lors de son transport entre l'aéroport et l'association nationale. Dans une autre Partie contractante, un titulaire avait envoyé un colis de carnets TIR non utilisés à sa filiale à l'étranger par l'intermédiaire d'une entreprise de courrier rapide et ce colis avait été égaré.

14.) La TIRExB a également rappelé l'apparition récente d'un autre type de carnets TIR non valables. Il s'agissait de carnets TIR non utilisés délivrés à l'avance à un individu qui ne respectait pas par la suite le règlement intérieur de la chaîne de garantie internationale et qui, par conséquent, se voyait refuser la délivrance de nouveaux carnets TIR par l'association. Un membre de la Commission a évoqué les problèmes pratiques rencontrés par les autorités douanières en pareil cas et a proposé de porter sur les listes de carnets TIR non valables un certain nombre de données supplémentaires. L'IRU étudiera ces propositions.

15.) La TIRExB a fait remarquer que la Convention TIR ne traitait pas de la question des carnets TIR perdus, volés ou invalidés. Elle a également rappelé que le WP.30 était d'avis que tous les carnets TIR devaient en principe être considérés comme porteurs d'une garantie TIR valide (TRANS/WP.30/162, par. 55). La TIRExB a invité l'IRU, en coopération avec le secrétariat, à établir un document sur les questions connexes pour examen à l'une de ses futures sessions.

II. Extraits du rapport de la Commission de contrôle TIR sur sa vingt-quatrième session (TRANS/WP.30/AC.2/2005/6, par. 9 à 12)

9.) La Commission a continué à débattre de la question de la perte ou du vol des carnets TIR et des listes de carnets TIR dits «invalidés» établies par l'IRU. Elle a reconnu que ces carnets pouvaient présenter un risque de fraude douanière élevé et qu'ils devaient donc être vérifiés et saisis par les autorités douanières. Dans le même temps, des membres de la Commission ont soulevé un certain nombre de questions, d'ordre juridique et pratique, qu'il convient de résoudre pour rendre les opérations plus efficaces:

- Le statut de ces carnets TIR du point de vue juridique ou de la garantie n'est pas défini. Par conséquent, lorsqu'elles découvrent un carnet TIR de ce type, les autorités douanières ne disposent d'aucune base juridique claire leur permettant de mettre en œuvre des mesures de suivi. La question se pose, en particulier, pour les carnets TIR portés sur la liste des carnets «invalidés» par l'association émettrice en raison d'allégations de violations du règlement intérieur par le titulaire;
- Dans certains cas, un carnet TIR qui, dans un premier temps, a été porté sur la liste des carnets «invalidés» par l'association émettrice a ensuite été retiré de ladite liste. Ce cas de figure, qui peut se produire lors d'une opération de transport TIR sous couvert du carnet TIR en question, peut être source de confusion pour les autorités douanières. Pour faciliter le travail des douanes en la matière, il a été proposé de porter sur les listes de carnets TIR dits «invalidés» les éléments d'information suivants: date de l'invalidation, raison de l'invalidation, date de la revalidation (le cas échéant et avec exposé des motifs).

10.) L'IRU a expliqué, que selon le règlement en vigueur, un carnet TIR, une fois invalidé, ne pouvait pas être «revalidé».

11.) L'IRU a proposé d'établir, en collaboration avec le secrétariat, un document sur les questions qu'il convenait d'examiner à la prochaine session de la Commission. Elle informera également la Commission de toutes les règles et procédures prescrites pour la délivrance des carnets TIR par les associations.

12.) La Commission a été informée du fait qu'une Partie contractante avait découvert qu'il arrivait qu'un carnet TIR sur lequel n'apparaissait aucune date de validité dans la case 1 de la page de couverture soit présenté au bureau de douane de départ. L'IRU a fait remarquer à cet égard que de tels cas constituaient une violation grave non seulement des dispositions de la Convention TIR, mais aussi du règlement intérieur de l'IRU. Elle a instamment invité les autorités douanières à saisir ces carnets TIR et à l'en informer sans retard. La Commission a décidé à l'unanimité que les autorités douanières ne devaient pas accepter les carnets TIR dépourvus de date de validité.

III. Extraits du rapport de la Commission de contrôle TIR sur sa vingt-cinquième session (TRANS/WP.30/AC.2/2005/19, par. 10 à 12)

10.) La Commission a pris note du document informel n° 5 (2005), dans lequel l'IRU établit une distinction entre quatre types de carnets TIR (perdus, volés, «non valides» et «invalidés») et analyse la manière dont les données y relatives sont communiquées entre les autorités douanières. Elle a constaté avec satisfaction qu'à la suite de la demande qu'elle avait formulée à sa session précédente (TIRExB/REP/2004/24, par. 9) l'IRU avait modifié

la présentation de sa base de données et y avait introduit des données supplémentaires. Ces modifications devaient s'appliquer au 1^{er} février 2005.

11.) La Commission a réaffirmé que, pour lutter contre la fraude douanière, les autorités douanières devaient constamment vérifier si chacun des carnets TIR figurait ou non sur les listes établies par l'IRU et, le cas échéant, le saisir. Pour que cette vérification soit des plus efficaces, il faudrait que l'IRU communique dès que possible les listes susmentionnées aux administrations centrales des douanes, qui seraient chargées de les transmettre à leur tour aux bureaux de douane locaux. La solution au problème pourrait venir de l'informatisation complète du processus. Ainsi, tous les agents des douanes «de la partie» pourraient disposer d'un accès en ligne à la base de données de l'IRU.

12.) Pour l'heure, compte tenu des retards inévitables en matière de distribution de données, il semble que le statut des carnets TIR perdus, volés, «invalides» et «invalidés», du point de vue juridique ou de la garantie, soit une question cruciale pour les autorités douanières. En l'espèce, la Commission a répété que la Convention TIR ne traitait pas de la question et rappelé l'avis formulé par le Groupe de travail à sa quatre-vingtième session, à savoir qu'«aucun avis général ne pouvait être donné sur la validité des carnets TIR puisque cela dépendait des circonstances spécifiques à chaque cas pris individuellement. Le Groupe de travail a toutefois considéré qu'en principe tous les carnets TIR délivrés dans les règles étaient considérés comme porteurs d'une garantie valide...» (TRANS/WP.30/162, par. 55). Le représentant de l'IRU a exprimé à nouveau le point de vue de son organisation sur la question, déjà exposé à diverses occasions devant le WP.30 et formulé dans le document informel n° 5 (2005), à savoir qu'une fois que les autorités douanières avaient été informées du vol de carnets TIR et/ou de timbres, l'utilisation des uns et des autres n'avait plus de valeur juridique et, de ce fait, ne pouvait entraîner aucune garantie quelle qu'elle soit. Pour continuer à progresser, la Commission a prié le secrétariat d'établir un document sur ces questions, pour examen.

IV. Extraits du rapport de la Commission de contrôle TIR sur sa vingt-sixième session (ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2006/1, par. 26 à 32)

26.) La Commission a procédé à un premier échange de vues concernant le document informel n° 11 (2005)², dans lequel le secrétariat avait étudié la validité d'un carnet TIR dans diverses situations durant tout le cycle de vie dudit carnet (avant la délivrance au titulaire, entre l'émission et l'acceptation par le bureau de douane de départ et après cette acceptation). Le secrétariat s'est en particulier efforcé de résoudre les questions clefs suivantes concernant la relation entre le carnet TIR et la garantie TIR:

- Le carnet TIR est-il couvert par la garantie à partir du moment où il est imprimé? Si ce n'est pas le cas, à quel moment la garantie TIR est-elle «attachée» au carnet?
- Qui «attache» la garantie à un carnet TIR? Le fait-on uniquement en fonction des dispositions de la Convention TIR ou est-ce la chaîne internationale de garantie TIR qui prend une décision à cet égard, en fonction de ses propres règles et procédures?
- Quels sont les incidents qui peuvent mettre en cause la validité d'un carnet TIR?

27.) La Commission a noté avec satisfaction que l'IRU avait communiqué, par les moyens de communication disponibles les plus rapides, des données sur les carnets TIR

² Note du secrétariat: La Commission a décidé que la distribution du document informel n° 11 (2005) serait restreinte à ses seuls membres.

«invalides» ou «invalidés» aux administrations douanières centrales et que certaines administrations douanières avaient sans retard introduit ces données dans leurs systèmes nationaux automatisés de transit douanier, de sorte que tous les bureaux de douane locaux avaient pu vérifier «en temps réel» tous les carnets TIR au moment du dédouanement. Cependant, la Commission a considéré que, dans les Parties contractantes qui n'avaient pas encore atteint ce niveau d'informatisation, il fallait tenir compte d'autres facteurs tels que les retards dans la distribution des données aux agents des douanes «sur le terrain» et de leur aptitude à vérifier les carnets TIR sans perturber la circulation des véhicules.

28.) L'IRU a déclaré que, conformément aux principes juridiques internationalement reconnus, le garant avait le droit de retirer sa garantie. Selon l'opinion qu'avait toujours formulée l'IRU, une fois que les autorités douanières avaient été informées que des carnets TIR étaient «non valides» ou «invalidés», leur utilisation n'avait plus d'effet juridique et n'était donc assortie d'aucune garantie à compter du moment de la réception de la notification. L'«invalidation» ne pouvait être appliquée rétroactivement, ce qui signifiait que la garantie était réputée valide dans les situations rencontrées avant la notification.

29.) La Commission a fait observer que la Convention TIR était essentiellement fondée sur un équilibre entre la facilitation du transport international de marchandises d'une part et l'octroi d'une garantie TIR fiable pour protéger les recettes douanières d'autre part. Elle a souligné que les autorités douanières devaient s'efforcer, dans toute la mesure possible, de diffuser et d'utiliser les informations sur les carnets TIR «non valides» ou «invalidés» pour prévenir les fraudes douanières. Elle a aussi souligné que le régime TIR s'appliquait à un nombre considérable de véhicules, et que si les autorités douanières vérifiaient la validité de chaque carnet, il en résulterait inévitablement des retards pour les véhicules routiers. Considérant les trois principales phases du cycle de vie du carnet TIR (voir par. 25 ci-dessus), la Commission a estimé qu'il fallait au moins que, dans le cas où un carnet avait été accepté par un bureau de douane de départ le dernier jour de validité ou avant, la garantie dont il était assorti reste valable jusqu'à la fin de l'opération de transport TIR. Selon l'IRU, toute décision à cet égard devait en fin de compte dépendre de la législation nationale.

30.) La Commission a pris note du document informel n° 13 (2005), contenant une déclaration de perte de carnets TIR. Selon elle, une telle déclaration, du fait qu'elle faisait partie du mécanisme de notification, devait être remplie et soumise par le titulaire du carnet TIR dans tous les cas où il n'était pas en possession des carnets qui lui avaient été précédemment délivrés.

31.) La Commission a aussi fait observer que la présentation utilisée pour indiquer la date d'expiration du carnet, telle que celle-ci apparaissait dans la case 1 de la page de couverture, variait d'une Partie contractante à l'autre et que certaines associations nationales indiquaient par son numéro le mois d'émission. Ceci pouvait conduire à des confusions parmi les autorités douanières d'autres pays si elles ne savaient pas quelle présentation (jour/mois/année ou mois/jour/année) avait effectivement été utilisée. La Commission a demandé à l'IRU d'étudier les solutions possibles à ce problème.

32.) Enfin, la Commission a décidé de poursuivre le débat sur cette question à sa prochaine session.

V. Extraits du rapport de la Commission de contrôle TIR sur sa vingt-septième session (ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2006/5, par. 15 à 18)

15.) La TIRExB a continué à débattre de la question de la validité d'un carnet TIR dans diverses situations durant tout le cycle de vie dudit carnet. Elle a estimé que, plutôt que d'essayer d'examiner la question de la garantie TIR en général, elle devait concentrer son attention sur les carnets TIR dits «invalidés», à savoir les carnets qui avaient été légitimement délivrés à leur titulaire, mais qui avaient ensuite été déclarés invalides par la chaîne de garantie internationale. La principale question à laquelle la TIRExB entendait répondre était de savoir si oui ou non les carnets TIR pouvaient se voir retirer la garantie dont ils étaient assortis et, dans l'affirmative, à partir de quel moment ce retrait prenait effet.

16.) La TIRExB a rappelé l'opinion qu'elle avait exprimée précédemment, à savoir qu'il fallait au moins que, dans le cas où un carnet avait été accepté par un bureau de douane de départ le dernier jour de validité ou avant, la garantie dont il était assorti reste valable jusqu'à la fin de l'opération de transport TIR (TIRExB/REP/2005/26, par. 29). L'IRU a réaffirmé qu'à son avis toute décision à cet égard devait en fin de compte dépendre de la législation nationale (ibid.).

17.) La TIRExB a estimé qu'il n'était pas possible, dans le cadre de l'actuel régime fondé sur un support papier, d'avoir une position tranchée sur la question en raison des retards inévitables en matière de distribution d'informations sur les carnets TIR «invalidés» aux différentes étapes (titulaire-association, association-IRU, IRU-administrations douanières centrales, administrations douanières centrales-bureaux de douane locaux) et des niveaux différents atteints par les Parties contractantes à la Convention dans les domaines de l'informatisation et de l'EDI. Ce problème pourra être résolu dans le cadre du projet eTIR, grâce auquel tous les bureaux de douane auront accès à la garantie pour chaque opération TIR. S'agissant de la situation actuelle, la TIRExB a souligné qu'au début d'une opération de transport TIR, les douanes devaient s'assurer de l'existence de la garantie TIR. Une incertitude en la matière pouvait conduire à des contrôles et à des retards supplémentaires.

18.) La TIRExB a fait observer, qu'en l'absence de règle commune, tous les différends concernant la garantie ou le statut juridique d'un carnet TIR «invalidé» devaient être résolus au cas par cas conformément aux lois et aux réglementations nationales. Elle a mis en garde contre toute référence à des décisions de justice, les circonstances pouvant varier très sensiblement d'un cas à l'autre.