



Commission économique pour l'Europe**Comité des transports intérieurs****Groupe de travail des problèmes douaniers
intéressant les transports****155^e session**

Genève, 9-12 juin 2020

Point 3 b) de l'ordre du jour provisoire

**Convention douanière de 1975 relative au transport international
de marchandises sous le couvert de carnets TIR****(Convention TIR de 1975) : révision de la Convention :
propositions d'amendements à la Convention****Souplesse du système de garantie****Note du secrétariat****I. Contexte et mandat**

1. À sa 154^e session (février 2020), le Groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports (WP.30) a rappelé que, dans le passé, il avait débattu, sans la mener à conclusion, la question d'assouplir davantage le système de garantie. Dans ce contexte, le Groupe de travail a pris note du document informel WP.30 (2020) n° 6 de l'Union internationale des transports routiers (IRU), dans lequel sont fournies une carte et une liste des différents niveaux de garantie (50 000 dollars des États-Unis, 60 000 et 100 000 euros) actuellement applicables. Le Groupe de travail a chargé le secrétariat d'établir, pour examen à sa session suivante, un document donnant un aperçu succinct de ses débats passés sur la question. Dans ce contexte, la délégation de la Fédération de Russie a demandé au secrétariat d'inclure dans ce document ses propositions tendant à instaurer une couverture de garantie complète et de se référer également à la recommandation n° 3 du rapport d'audit du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) de l'ONU. En réponse à une observation de la délégation de l'Union européenne selon laquelle le montant de la garantie pour ses États membres s'élevait désormais à 100 000 euros, l'IRU a fait savoir au Groupe de travail que tous les accords nationaux entre les autorités nationales compétentes et leurs associations nationales n'avaient pas encore été actualisés en conséquence. La délégation de la Grèce a confirmé qu'en effet, en raison de certaines questions en suspens liées aux contrôles des états financiers de l'association nationale, cela n'avait pas encore été fait. La délégation de l'Union européenne a établi que, en ce qui concernait d'autres États membres (Chypre, Irlande, Malte et Portugal), cela découlait du fait qu'ils n'utilisaient plus de carnets TIR depuis plusieurs années (ECE/TRANS/WP.30/308, par. 14).

2. Comme il le lui a été demandé, le secrétariat fournit dans le présent document un aperçu succinct des avis antérieurement formulés par le Groupe de travail sur la question



d'introduire davantage de souplesse dans le système de garantie. À la demande de la délégation de la Fédération de Russie, y sont aussi incluses ses propositions tendant à instaurer une couverture de garantie complète ainsi qu'une référence à la recommandation n° 3 du rapport d'audit du BSCI.

II. Avis antérieurement formulés par le Groupe de travail

3. À sa cent trente-huitième session (octobre 2014), le Groupe de travail a procédé au premier examen du document ECE/TRANS/WP.30/2014/17, communiqué par le Gouvernement de la Fédération de Russie, sur les propositions d'amendements à la Convention TIR. Selon la Fédération de Russie, le principal objectif de ces propositions est : a) de renforcer la fonction de contrôle assumée par l'AC.2 ; b) de rendre plus transparent le fonctionnement du système de garantie international ; c) d'offrir une indemnisation immédiate et complète en cas de pertes dans le budget national ; et d) de réformer la Commission de contrôle TIR. Le Groupe de travail a aussi pris note du document informel WP.30 (2014) n° 11 établi par l'IRU pour appuyer ces propositions. Le Groupe de travail a été invité à soumettre au secrétariat, le 15 novembre 2014 au plus tard, des observations écrites sur les diverses propositions d'amendements (ECE/TRANS/WP.30/276, par. 23).

4. À sa cent trente-neuvième session (février 2015), le Groupe de travail a tenu des débats approfondis sur la proposition d'amendement au paragraphe 3 ii) de la première partie de l'annexe 9 et a pris note de la position de la Fédération de Russie selon laquelle la Convention TIR serait plus souple si une Partie contractante se voyait accorder le droit de fixer son propre niveau maximal de garantie ou de le supprimer en fonction des conditions du marché, des spécificités de son secteur des transports et des réalités économiques. Le Groupe de travail était d'avis qu'il conviendrait également d'envisager d'autres options, ainsi que d'examiner soigneusement d'autres dispositions de la Convention qui pourraient être affectées par un tel amendement. Pour conclure, le Groupe de travail a estimé que cette proposition était liée, quant au fond, aux débats qui se déroulaient au sein de la Commission de contrôle TIR (TIRExB). Par suite, il a décidé de prier le Comité de gestion de charger la TIRExB d'inclure cette proposition dans les thèmes de ses débats et de donner son avis d'expert, tandis que le Groupe de travail poursuivrait parallèlement ses discussions à ce sujet lors de ses sessions ultérieures. En outre, le WP.30 a jugé qu'il serait bon que les Parties contractantes formulent de nouvelles observations pour faciliter les discussions et, en fin de compte, l'adoption d'une décision. L'IRU a également estimé qu'il était nécessaire de progresser sur cette question essentielle et a fait observer que l'approbation de l'amendement proposé par la Fédération de Russie n'empêcherait pas la Commission de contrôle de continuer à élaborer de nouvelles recommandations relatives au niveau de garantie TIR (ECE/TRANS/WP.30/278, par. 8).

5. À sa cent quarante-troisième session (juin 2016), le Groupe de travail a examiné le document ECE/TRANS/WP.30/2016/8. Sachant qu'il n'était pas encore possible d'évaluer dans leur ensemble les incidences de la proposition russe tendant à autoriser les Parties contractantes à fixer un montant maximal par carnet TIR, mais aussi à permettre aux pays de réclamer le montant total des droits et taxes douaniers, le Groupe de travail a décidé d'attendre les résultats d'une analyse complémentaire par la TIRExB des incidences d'une couverture de garantie totale et de réexaminer la question ultérieurement (ECE/TRANS/WP.30/286, par. 20).

6. À sa cent cinquante et unième session (février 2019), suite à la demande formulée par l'AC.2 à sa soixante-huitième session (octobre 2018) (voir ECE/TRANS/WP.30/AC.2/139, par. 43 et 44), le Groupe de travail a repris l'examen des propositions d'amendements en suspens concernant le montant maximal de la garantie par carnet TIR, sur la base du document ECE/TRANS/WP.30/2016/13, dans lequel figurent les dernières propositions tendant à modifier la note explicative 0.8.3 en y indiquant un montant maximal de 400 000 euros pour le carnet TIR Tabac/Alcool, avec ou sans maintien de l'exception pour le transport de petites quantités de certaines catégories de tabac et d'alcool. Le Groupe de travail est convenu de porter le montant de référence à 400 000 euros, le montant pour les petites quantités étant maintenu à 100 000 euros, et a

demandé au secrétariat de transmettre la proposition à l'AC.2 pour examen et adoption éventuelle. Il a prié l'IRU de tenir des consultations avec les compagnies d'assurances afin de déterminer s'il serait possible de rétablir la couverture des petites quantités, qui sont actuellement exclues de la garantie (ECE/TRANS/WP.30/302, par. 12).

7. À sa cent cinquante-deuxième session (juin 2019), le Groupe de travail a rappelé qu'à sa précédente session, il avait achevé l'examen d'une proposition tendant à modifier l'article 20 et à porter de 200 000 dollars des États-Unis à 400 000 euros le montant maximum pour le transport de certains alcools et tabacs, comme indiqué dans la note explicative 0.8.3, tout en maintenant ce montant à 100 000 euros pour les petites quantités, et avait prié le secrétariat de transmettre les propositions à l'AC.2 pour examen et, éventuellement, adoption.

8. À la demande de la délégation ukrainienne, l'IRU a informé le Groupe de travail qu'une augmentation de 200 000 dollars des États-Unis à 400 000 euros du montant maximum pour le transport de certains alcools et tabacs ne serait pas acceptée par ses assureurs, et qu'il en allait de même pour la réintroduction, pour le transport de petites quantités, du montant de 100 000 euros. Selon l'IRU, il était très peu probable que les assureurs acceptent de fournir une couverture pour les deux produits sous un seul et même carnet TIR (carnet TIR Tabac/Alcool). Il n'était pas non plus probable que même de petites quantités, en particulier, soient couvertes par les assureurs internationaux en raison d'une politique de souscription restrictive, excluant toute affaire liée à un conflit d'intérêts relatif au tabac. Cette politique restrictive avait été adoptée par les assureurs internationaux dans le cadre d'un effort commun de lutte contre le tabagisme, mis en œuvre par de nombreux gouvernements du monde, dont l'Union européenne, la Fédération de Russie, la Suisse, etc. (ECE/TRANS/WP.30/304, par. 10 et 11).

III. Avis antérieurement formulés par la Commission de contrôle TIR et le Comité de gestion TIR

9. Afin de donner au Groupe de travail un aperçu complet des principaux aspects de la question, le secrétariat reproduit en annexe des extraits des avis de la Commission de contrôle TIR (TIRExB) et du Comité de gestion TIR (AC.2).

IV. Proposition russe tendant à modifier le paragraphe 3 de l'article 8

« Chaque Partie contractante sera en droit de déterminer le montant maximum, par carnet TIR, de la somme qui peut être exigée de l'association garante au titre des dispositions des paragraphes 1 et 2 ci-dessus. »

10. Selon le Gouvernement de la Fédération de Russie, « l'objectif de la proposition n'est pas d'obliger les Parties contractantes à déterminer le montant maximum par carnet TIR, mais de leur laisser suffisamment de souplesse pour leur permettre d'exiger de l'association nationale le montant maximal des droits de douane et des taxes » (voir ECE/TRANS/WP.30/2016/8, par. 2 et 3).

V. Recommandation n° 3 du BSCI

« La CEE devrait appeler l'attention du Comité de gestion sur la nécessité d'élaborer des procédures appropriées concernant : a) l'évaluation des organisations possédant les qualifications requises avant la sélection de l'organisation internationale autorisée à mener les opérations TIR ; b) l'examen périodique du respect par l'organisation internationale autorisée des conditions et prescriptions définies » (ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2019/25, page 8).

VI. Résumé préliminaire des débats par le secrétariat

11. En 2014, le Groupe de travail a commencé à examiner la proposition initiale de la Russie, qui tendait à laisser aux Parties contractantes la liberté de ne pas fixer un montant maximum par carnet TIR, comme le stipule le paragraphe 3 de l'article 8 de la Convention. Cette proposition a été soumise à la TIRExB pour évaluation. Lors des réunions du Groupe de travail, les débats se sont poursuivis sur la possibilité de relever les montants de 50 000 et 200 000 dollars mentionnés dans la note explicative 0.8.3. Le Groupe de travail n'est jamais revenu sur la question d'introduire davantage de souplesse dans le système de garantie.

12. La TIRExB a évalué dans le document ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2016/7 divers scénarios visant à introduire davantage de souplesse dans le système de garantie.

13. À sa session d'octobre 2017, l'AC.2 a rappelé que la TIRExB ne pouvait recommander sans ambiguïté aucune modification du système actuel autre que le relèvement du montant de garantie recommandé de 50 000 dollars à 100 000 euros.

14. L'amendement tendant à remplacer, dans la note explicative 0.8.3., le montant de 50 000 dollars par 100 000 euros est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2018. La proposition tendant à modifier, dans cette même note explicative, le montant de 200 000 dollars par 400 000 euros pour les carnets TIR Tabac/Alcool a été acceptée par l'AC.2 à sa soixante-douzième session (février 2020), en attendant son adoption formelle à sa soixante-treizième session (octobre 2020) (ECE/TRANS/WP.30/AC.2/147, par. 23).

15. À sa cent cinquante-quatrième session, le Groupe de travail a pris note du document informel WP.30 (2020) n° 5 de l'IRU, dans lequel est fournie la liste des Parties contractantes TIR et les différents niveaux de garantie qu'elles appliquent actuellement, montrant qu'à ce jour, toutes n'ont pas encore porté le montant recommandé à 100 000 euros.

VII. Avis formulés par le Groupe de travail

16. Le Groupe de travail souhaitera peut-être constater que les débats dans les différentes instances sur la question d'introduire davantage de souplesse dans le système de garantie sont au point mort, sans qu'il soit possible tirer de conclusion tangible sur la manière de la faire progresser.

17. Pour relancer les débats, le Groupe de travail est invité à réexaminer le document ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2016/7, dans lequel figure l'évaluation par la TIRExB de divers scénarios visant à introduire davantage de souplesse dans le système de garantie.

18. Pour donner suite à la demande de la délégation de la Fédération de Russie, le Groupe de travail est également invité à évaluer le rôle de la recommandation n° 3 du BSCI dans le cadre de ses débats.

Annexe

I. Avis antérieurement formulés par la Commission de contrôle TIR

1. À sa soixante-troisième session (avril 2015), la Commission de contrôle TIR a rappelé que l'AC.2, à sa soixantième session, tenue en février 2015, avait été d'avis que les propositions de la Fédération de Russie tendant à modifier l'alinéa ii) du paragraphe 3 de la première partie de l'annexe 9 étaient étroitement liées aux questions relatives à la mise en place de plusieurs niveaux de garantie (20 000, 60 000, 100 000, 200 000 euros et, éventuellement, une couverture totale de la garantie) ou à l'utilisation de garanties supplémentaires, questions qui étaient actuellement débattues en son sein et que l'AC.2, par conséquent, lui avait confié le mandat de les examiner. Dans ce contexte, la Commission de contrôle a pris note du document informel n° 6 (2015), établi par le secrétariat, dans lequel figurent l'état d'avancement des débats tenus en son sein à ce jour, le texte des propositions de la Fédération de Russie et quelques remarques préliminaires.

2. Suite à une demande de la Commission de contrôle à sa soixantième session, tenue en septembre 2014, M^{me} Kasko (IRU) a présenté les résultats intermédiaires d'une analyse en cours de réalisation par l'IRU sur le montant de la garantie. La Commission a pris note de ce qu'il semblait exister un fort intérêt à assouplir le montant de la garantie. En effet, ainsi que M^{me} Kasko l'a précisé dans son exposé, le montant moyen des demandes de paiement formulées par les autorités douanières ne dépassait pas environ 30 000 euros, ce qui n'indiquait pas qu'une augmentation générale du montant de la garantie soit nécessaire dans tous les pays parties à la Convention TIR. Cependant, il était ressorti de l'analyse de 595 demandes de paiement adressées à des titulaires de carnets TIR concernant des carnets émis entre 2008 et 2014 que, dans plus de 50 % des cas, les droits et taxes ne dépassaient pas 10 000 euros, et qu'une garantie de plus de 60 000 euros n'avait été nécessaire que dans 14 % des cas. L'analyse des données du système de déclaration électronique préalable TIR envoyées aux autorités douanières du Bélarus (un des principaux utilisateurs de ce système) pendant les deux premiers mois de 2015 avait fait apparaître des tendances similaires, à savoir que le montant moyen des droits et taxes par carnet TIR s'élevait à environ 30 000 euros et que la limite de garantie de 60 000 euros n'avait été dépassée que dans 10 % des cas.

3. La Commission de contrôle a remercié M^{me} Kasko (IRU) pour son exposé mais a regretté que l'IRU n'ait pas encore été en mesure de fournir d'estimations des prix des carnets TIR au cas où plusieurs niveaux de garantie seraient mis en place. En outre, divers membres de la Commission de contrôle ont réaffirmé l'opinion que la formule TIR +, proposée par l'IRU pour répondre à la demande croissante de garanties d'un montant plus élevé émanant de certains pays, n'était pas conforme aux dispositions de la Convention TIR. Ils ont rappelé que les Parties contractantes avaient le droit de relever le montant maximal au cas où elles seraient d'avis que le montant maximal actuellement recommandé de 50 000 dollars des États-Unis était insuffisant. M^{me} Jelínková (Commission européenne) a invité les pays, plutôt que de mettre en œuvre des mesures irrégulières, à soumettre au Comité de gestion des propositions d'amendements à la Convention TIR.

4. Dans une première réponse, M^{me} Kasko (IRU) a expliqué que le calcul du prix des carnets TIR pour différents niveaux de garantie était complexe, car il dépendait de plusieurs paramètres, tels que le volume des opérations et l'utilisation des divers niveaux de garantie. En outre, étant donné la situation actuelle du système TIR, notamment dans la Fédération de Russie, qui avait affecté soudainement les volumes mondiaux, ainsi que les récentes fluctuations des taux de change dans divers pays, les partenaires financiers du système TIR avaient besoin de plus de temps avant de pouvoir fournir des estimations. M^{me} Kasko a toutefois promis d'apporter les chiffres demandés dans un délai d'un mois. Par ailleurs, suite à une demande de la Commission de contrôle, elle a promis de fournir la ventilation du prix des carnets TIR. En réponse à une question de la Commission sur le coût du niveau de garantie de 100 000 euros proposé dans la formule TIR +, elle a rappelé que le projet

TIR+ avait initialement été lancé à titre expérimental pour un seul pays, à savoir le Kazakhstan, à la demande des autorités douanières de ce pays. La mise en œuvre du projet TIR+ avait nécessité des efforts et des investissements considérables de la part de l'IRU, en particulier en matière d'informatique. Le prix fixé par l'IRU pour ce projet expérimental était de 70 francs suisses. Cependant, ce chiffre ne pouvait pas être utilisé sans précautions dans le cadre d'une évaluation au niveau mondial de carnets TIR à 20 000, 60 000, 100 000 et 200 000 euros, en raison de la nature très limitée du projet TIR+ : seuls les opérateurs kazakhs au Kazakhstan, ne traitant que de faibles volumes (moins de 1 000 opérations en deux ans), pouvaient obtenir le volet supplémentaire portant la garantie à 100 000 euros. Enfin, M^{me} Kasko a confirmé que, comme l'avait demandé la Commission de contrôle, l'IRU activerait son analyse en coopération avec ses partenaires financiers et présenterait dès que possible une évaluation des conséquences et des coûts liés à une couverture de garantie des carnets TIR s'élevant à 20 000, 60 000, 100 000 et 200 000 euros.

5. Au sujet de la situation dans son pays, M. Amelyanovich (Fédération de Russie) a expliqué que les transports sous couvert d'un carnet TIR n'y étaient autorisés que lorsque les calculs effectués aux frontières par les inspecteurs des douanes confirmaient que le montant des droits et taxes en jeu ne dépassait pas 60 000 euros. En ce qui concernait les transports passibles de droits et taxes plus élevés, les transporteurs devaient recourir à des garanties conformes aux dispositions de la législation nationale. M. Fedorov (Biélorus) et M. Somka (Ukraine) ont confirmé que des mesures similaires, qui visaient à protéger le budget de l'État, étaient en vigueur dans leurs pays respectifs. M. Somka a informé la Commission que son pays envisageait de porter à 100 000 euros le montant de la garantie sur son territoire.

6. De l'avis de M. Amelyanovich (Fédération de Russie), le rôle de la Commission de contrôle était de proposer au Comité de gestion la solution la plus efficace et la plus facile d'emploi pour toutes les parties impliquées dans la Convention TIR. Il a également souligné que, à son avis, cela ne pouvait être réalisé qu'en adoptant la proposition russe de mettre en place une garantie qui couvrirait l'ensemble des droits et taxes en jeu, car elle présenterait la facilité d'utilisation la plus grande tant pour les douanes que pour le secteur des transports. Considérant que, dans la majorité des cas, le montant de la garantie exigée ne dépasserait pas le montant maximal actuel de la garantie, la répercussion de ce changement sur le prix du carnet TIR serait, selon lui, minime. D'ailleurs, il incombait à la Commission de contrôle de faire en sorte que la chaîne internationale de garantie propose le carnet TIR assorti d'une couverture de garantie totale au prix le plus bas possible.

7. Divers autres membres de la Commission de contrôle ont convenu que la mise en place d'une couverture de garantie totale doterait le système TIR d'une facilité maximale pour les administrations douanières. Cependant, à leur avis, cette évolution pouvait mener à une augmentation substantielle du prix des carnets TIR et, par conséquent, requerrait un examen minutieux.

8. M. Ciampi (Italie) et M^{me} Jelínková (Commission européenne) ont avisé la Commission de contrôle de ne pas oublier ni sous-estimer dans ses débats le rôle du titulaire du carnet TIR. Aux termes des dispositions de la Convention TIR, le titulaire était et restait le principal débiteur et tous les efforts devaient viser à garantir qu'il s'acquitte pleinement de ses responsabilités. Tous deux ont exprimé l'avis que la mise en place de la couverture de garantie totale changerait la relation entre les associations nationales et les titulaires autorisés et pourrait éventuellement conduire à la formulation de critères de sélection plus stricts. Dans ce contexte, M. Fedorov (Biélorus) a souligné que les débats tenus au sein de la Commission ne devaient pas se limiter à la question de la garantie, car le sujet ne pouvait pas être jugé isolément mais devait être évalué dans le cadre plus large de questions telles que la sécurité des transports TIR et les critères d'accès à la Convention TIR.

9. M^{me} Kasko (IRU) a rappelé à la Commission de contrôle que toute augmentation globale (c'est-à-dire s'appliquant à toutes les Parties à la Convention TIR) du montant de la garantie aurait des répercussions sur le prix des carnets TIR. Dans le cadre des débats en cours sur le montant de la garantie, elle a fait remarquer que cette option ne devait pas nécessairement être mise en place à l'échelle mondiale, mais que faire preuve de souplesse

permettrait peut-être de trouver une solution avantageuse, comme l'avait indiqué l'IRU dans son évaluation préliminaire.

10. Plusieurs membres de la Commission de contrôle ont rappelé l'absence de réponse de la part de plusieurs des principaux utilisateurs du système TIR à l'enquête sur les demandes de paiement lancée en 2013 par la Commission, enquête qui comprenait une partie consacrée au montant de la garantie, ce qui limitait la capacité de la Commission à évaluer objectivement les résultats qui seraient pertinents pour le débat en cours. Toutefois, la Commission a convenu qu'il convenait d'utiliser tous les résultats disponibles, dans la mesure où ils pouvaient permettre d'aboutir à des conclusions représentatives. À cet égard, la Commission a souligné une fois de plus l'importance de l'enquête et a invité toutes les Parties contractantes à répondre à l'enquête suivante, qui serait lancée en 2015 et couvrirait les années 2011 à 2014.

11. Pour conclure les débats de la session, la Commission de contrôle a demandé au secrétariat de rendre compte dans le détail dans son rapport des conclusions auxquelles elle avait abouti. Ce rapport servirait ensuite de base à un document informel qui serait débattu lors de la session de juin 2015 du Comité de gestion. La Commission a également demandé au secrétariat de faire figurer dans le projet de document informel les avantages et les inconvénients de chacune des options envisagées, à savoir : a) détermination indépendante par chaque pays du montant maximal de la garantie valable sur son territoire ; b) mise en place de plusieurs montants de garantie (20 000 euros, 60 000 euros, 100 000 euros et 200 000 euros) ; c) couverture de garantie illimitée ; d) augmentation générale du montant maximum recommandé de la garantie. Un document final devrait être présenté au Comité de gestion à sa session d'octobre 2015 (ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2015/19, par. 13 à 23).

12. À sa soixante-quatrième session (juin 2015), la Commission a poursuivi son examen des diverses options identifiées lors de la session précédente pour assouplir davantage la Convention TIR en se fondant sur le document informel n° 17 (2015) de l'IRU et sur le document informel n° 11 (2015) du secrétariat.

13. La Commission de contrôle TIR a pris note du document informel n° 17 (2015) dans lequel l'IRU a présenté son analyse préliminaire de l'introduction de différents niveaux de garantie. Leur incidence possible sur les primes d'assurance (payées par l'IRU à la compagnie AXA Assurances SA pour fournir une couverture de garantie) pouvait être de l'ordre de - 10 à - 5 % dans le cas de carnets TIR dont la limite était de 20 000 euros, de 0/+5 % pour ceux dont la limite était de 60 000 euros, de + 20 à + 25 % pour ceux dont la limite est de 100 000 euros et jusqu'à une augmentation potentielle de + 35 à + 40 % dans le cas des carnets TIR de 200 000 euros, selon le nombre de carnets utilisés par niveau de garantie et de volets par carnet TIR (4, 6, 14 ou 20), ce qui pouvait représenter au total une vingtaine de scénarios différents. De l'avis de l'IRU, une telle complexité accroîtrait sa propre charge de travail ainsi que celle de ses associations membres et se traduirait donc sans aucun doute par une hausse des coûts d'exploitation pouvant atteindre près de + 15 % pour ce qui était du prix de distribution des carnets TIR facturé par l'IRU. En outre, l'introduction d'un système de garantie flexible exigerait un certain nombre d'ajustements juridiques et financiers, notamment sous la forme de modifications des accords de garantie nationaux, tout en créant de nombreux problèmes aux détenteurs de carnets TIR et aux autorités douanières lorsqu'il s'agirait de déterminer quel carnet TIR il fallait utiliser pour un transport TIR donné. En conclusion, à la lumière de l'évaluation qui précède, l'IRU considérait que l'introduction de niveaux de garantie souples reviendrait à compliquer le système sans que les secteurs public et privé en tirent un réel avantage. Forte de l'expérience acquise avec son projet pilote de volets TIR+, l'IRU a déclaré qu'une augmentation globale du niveau de garantie, le portant par exemple à 100 000 euros, semblait constituer une solution appropriée pour préserver le régime TIR dans un avenir proche.

14. La Commission de contrôle TIR a ensuite examiné le document informel n° 11 (2015) du secrétariat, qui donnait un aperçu des discussions antérieures ayant porté au sein de la Commission sur le niveau de garantie TIR jusqu'aux dernières considérations formulées lors de la session précédente. De plus, en réponse à une demande de la Commission, ce document contenait un tableau consolidé des avantages et des

inconvenients des scénarios identifiés comme étant susceptibles d'introduire davantage de souplesse dans le système de garantie TIR.

15. La Commission de contrôle TIR a remercié l'IRU de cette évaluation complète mais lui a réitéré sa demande de procéder à la ventilation des prix des carnets TIR, ce que l'IRU a confirmé qu'elle ferait.

16. La Commission de contrôle TIR a examiné de manière approfondie le document informel n° 11 (2015) et en particulier les diverses options (voir ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2016/1, par. 6 à 11).

17. À sa soixante-cinquième session (octobre 2015), la Commission a poursuivi son examen des diverses options identifiées lors de la session précédente pour assouplir davantage la Convention TIR en s'appuyant sur le document informel n° 11/Rev.1 (2015) du secrétariat.

18. Dans sa déclaration liminaire, la Présidente a pris soin d'expliquer que l'évaluation réalisée par la Commission ne semblait pas permettre de prendre la décision de modifier le système de garantie en vigueur. Elle a formulé l'espoir que la Commission pourrait achever son évaluation lors de la session en cours, de sorte que ce document puisse être communiqué officiellement au Comité de gestion de la Convention TIR pour examen à sa session suivante.

19. La TIRExB a achevé son évaluation des diverses options et a décidé qu'une version définitive du document informel n° 11/Rev.1 (2015) devait être soumise à l'AC.2 pour examen (voir ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2016/11, par. 7, 8 et 11).

20. À sa soixante-sixième session (février 2016), la Commission de contrôle a réexaminé succinctement le document ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2016/7, précédemment approuvé en tant que document informel n° 11/Rev.1 (2015), et dans lequel figurait l'évaluation qu'elle avait faite des diverses options visant à introduire davantage de souplesse dans le système de garantie. Elle a décidé que sa Présidente donnerait au Comité de gestion un aperçu détaillé du document sans mettre en avant une option en particulier. Si le Comité en faisait la demande, la TIRExB était disposée à examiner plus avant toute option donnée ou question en suspens (ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2016/12, par. 8).

21. À sa soixante-septième session (avril 2016), la Commission de contrôle a pris note des considérations du secrétariat contenues dans le document informel n° 7 (2016) concernant les possibles implications financières et autres de l'introduction d'une couverture de garantie complète telle qu'elle était décrite dans le scénario 3 (soit une couverture de garantie complète pour toutes les Parties, soit la liberté laissée à chaque pays de fixer son propre montant maximal de garantie ou de ne pas en fixer du tout) (voir aussi le document ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2016/7, Part VI). La Commission de contrôle a jugé que la principale préoccupation concernerait l'incidence sur les prix des carnets TIR ; à cet égard, la représentante de l'IRU a été invitée à fournir des renseignements sur la façon dont l'augmentation à 100 000 euros du niveau de garantie des carnets prévue à compter du 1^{er} juillet 2016 se répercuterait sur les prix, ce qui pourrait fournir une indication quant à la base sur laquelle de nouvelles discussions pourraient se dérouler. La représentante de l'IRU a expliqué qu'à la suite d'intenses négociations avec les assureurs et surtout grâce au faible nombre total de demandes de paiement, l'IRU avait été en mesure d'assurer l'augmentation du niveau de garantie sans que les prix des carnets TIR s'en trouvent affectés. Elle a cependant indiqué également que du point de vue des assureurs il ne serait pas possible de calculer les risques en cas de garantie illimitée et qu'il en résulterait inévitablement une hausse spectaculaire des primes, ce qui ne manquerait pas de se répercuter sur les prix des carnets TIR. La Commission de contrôle a pris bonne note de ces observations tout en invitant néanmoins l'IRU à lui communiquer le plus d'informations possible concernant le scénario de la garantie illimitée pour contribuer à son évaluation.

22. Des questions ont en outre été soulevées en ce qui concernait les incidences possibles du scénario 3 *bis*, si certains pays préféreraient ne pas fixer de montant maximal du tout alors que d'autres fonctionneraient sur la base d'un montant maximal fixé. Ce qui était en jeu en l'occurrence était le fait que le risque d'une garantie illimitée soit réparti de

manière uniforme entre tous les pays et se répercute au bout du compte sur le prix des carnets TIR pour tous les transporteurs, ce qui revenait à dire que le système tout entier contribuerait de manière égale à l'augmentation des risques et des primes d'assurance de quelques Parties contractantes. C'est dans ce contexte que des questions d'équité et de justice ont été soulevées. La complexité croissante de la gestion de la chaîne de garantie dans le cadre du scénario 3 *bis* a également été mise en évidence. Plusieurs membres de la Commission ont ainsi estimé que toute modification du niveau de la garantie devait se faire de manière harmonisée, c'est-à-dire applicable dans toutes les Parties contractantes conformément au scénario 3. La Commission a également jugé qu'il pourrait être utile d'inviter des spécialistes de l'assurance à une future session pour mieux comprendre les procédés de calcul des risques.

23. La Commission a aussi examiné l'incidence possible de la couverture de garantie complète sur le principe consistant à requérir le paiement de la ou des personnes directement redevables. Elle a considéré à ce propos que ce principe ne devait pas être menacé et ne le serait pas car les dispositions de la Convention étaient claires à cet égard : les autorités douanières devaient d'abord adresser les demandes de paiement au titulaire du carnet TIR responsable avant de solliciter le garant. Plusieurs membres de la Commission ont toutefois reconnu qu'il était difficile de trouver le titulaire d'un carnet TIR directement responsable lorsqu'il était enregistré ou domicilié dans une autre Partie contractante. S'adresser au garant devenait alors la seule solution réaliste. De telles difficultés, selon plusieurs membres, avaient surgi pour diverses raisons mais surtout à cause de refus de payer ou d'accuser réception de notifications, ou encore – assez souvent – parce qu'on ne trouvait pas la ou les personnes responsables. À ce propos, la Commission de contrôle a estimé, d'une part, que l'actualisation de la Banque de données internationale TIR (ITDB) devait constituer une priorité et, d'autre part, qu'il semblait justifié de renforcer la coopération entre les autorités douanières de différents pays et d'étudier les moyens de trouver les titulaires de carnets TIR étrangers, de les aviser et de faire en sorte qu'ils paient ce qu'ils devaient (ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2016/13, par. 8 à 10).

II. Avis antérieurement formulés par le Comité de gestion

24. À sa soixantième session (février 2015), le Comité a été informé de la proposition du WP.30, dans laquelle ce dernier invitait le Comité à demander à la Commission de contrôle d'examiner la proposition d'amendement au paragraphe 3 ii) de la première partie de l'annexe 9 ainsi que de l'article 1 *bis* de l'annexe 8. Le Comité a estimé que ces propositions d'amendement étaient étroitement liées aux questions en cours d'examen par la Commission de contrôle et que son opinion d'expert sur le fond aiderait les Parties contractantes dans leurs délibérations. Il a donc décidé de demander à la Commission d'examiner ces propositions (ECE/TRANS/WP.30/AC.2/123, par. 24).

25. À sa soixante-deuxième session (octobre 2015), le Comité a rappelé qu'afin d'éviter les chevauchements d'activités, il avait décidé, à sa soixante et unième session, de ne pas traiter les propositions faisant l'objet d'un débat en parallèle dans le cadre du WP.30, mais plutôt d'attendre que le Groupe de travail fasse connaître ses conclusions à ce sujet. Le Comité a donc poursuivi l'examen des propositions d'amendements, comme indiqué ci-après :

a) [...] ;

b) Proposition tendant à modifier les paragraphes 1 et 3 de l'article 8 afin de donner la possibilité de demander le règlement de la totalité des droits et taxes exigibles dans le cas où aucun montant maximum n'est fixé par une Partie contractante : le Comité a rappelé l'évaluation faite par la TIRExB, qui avait permis de recenser plusieurs scénarios présentant chacun des avantages et des inconvénients, ainsi que les informations fournies par l'IRU, à savoir que, comme suite aux délibérations avec les institutions compétentes, la chaîne de garantie serait en mesure de porter le montant maximal de la garantie par carnet TIR à 100 000 euros à compter du 1^{er} juillet 2016. Le Comité était d'avis qu'il serait préférable de poursuivre le débat à sa session suivante, sur la base de l'évaluation finale faite par la TIRExB, qui serait communiquée sous la forme d'un document officiel. Par

ailleurs, plusieurs délégations ont fait part de leurs observations préliminaires sur les informations communiquées par l'IRU. La délégation de l'UE était d'avis que la note explicative 0.8.3 relative au montant maximum recommandé devait être modifiée pour tenir compte de ce changement, et a demandé à l'IRU un complément d'information sur les éventuelles incidences de la modification du niveau de garantie sur le prix de distribution des carnets TIR. Dans ce contexte, la délégation russe a de nouveau demandé à l'IRU de fournir des informations détaillées sur les éléments qui déterminaient le prix des carnets TIR, facteur important dans l'examen de ces questions. L'IRU a informé le Comité que le prix comprenait actuellement la prime d'assurance ainsi qu'une série de frais fixes, et que des informations supplémentaires sur les éléments spécifiques qui composaient le prix de distribution ainsi que sur la manière dont celui-ci serait influencé, le cas échéant, par l'augmentation du niveau de garantie seraient communiquées à la session suivante. La délégation turque était d'avis que l'augmentation du niveau de garantie par carnet TIR était, a priori, une évolution positive pour les administrations douanières, mais elle se demandait si cette évolution aurait des conséquences pour les associations garantes qui émettaient un faible nombre de carnets TIR mais voyaient un grand nombre de transports TIR se terminer sur leur territoire. La délégation turque souhaitait également obtenir de plus amples informations sur l'incidence de cette évolution sur les coûts et sur le prix de distribution des carnets TIR. En conclusion, le Comité a décidé de poursuivre l'examen de cette question à sa session suivante et déclaré attendre avec intérêt les renseignements complémentaires que l'IRU fournirait à cette occasion sur les questions soulevées au cours des débats (ECE/TRANS/WP.30/AC.2/127, par 34 b)).

26. À sa soixante-troisième session (février 2016), le Comité a noté que la TIRExB avait terminé son évaluation des divers scénarios de modification du niveau de garantie à sa soixante-cinquième session et qu'elle avait transmis ses observations finales au Comité pour examen (ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2016/7). La Présidente de la TIRExB a donné verbalement un résumé des conclusions de la Commission de contrôle à ce sujet. Le Comité a noté en particulier que chaque scénario examiné par la TIRExB, en dépit de ses avantages, présentait également des revers et des inconvénients, et que la Commission de contrôle ne pouvait en conséquence que recommander au Comité de tenir pleinement compte de toutes les implications positives et négatives liées à chaque scénario avant de prendre une décision de modification du système actuel reposant sur le principe d'un montant maximum recommandé. Le Comité a remercié la TIRExB de son évaluation approfondie et décidé de tenir compte de ce document lorsqu'il examinerait la proposition d'amendement soumise par la Fédération de Russie concernant le niveau de garantie par carnet TIR au titre du point 7 e) de l'ordre du jour (ECE/TRANS/WP.30/AC.2/129, par 30).

27. À cette même session, au titre du point 7 e) de l'ordre du jour, le Comité a décidé de poursuivre l'examen des propositions d'amendements figurant dans le document ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2014/14, ainsi que des observations y relatives figurant dans le document ECE/TRANS/WP.30/2015/1/Rev.1-ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2015/7/Rev.1, à savoir :

a) Modification des paragraphes 1 et 3 de l'article 8, pour être en mesure de demander le règlement de la totalité des droits et taxes exigibles dans le cas où aucun montant maximum n'était fixé par une Partie contractante : le Comité a examiné l'évaluation faite par la TIRExB, qui figurait dans le document ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2016/7, et a rappelé l'information fournie par l'IRU à la session précédente selon laquelle, à la suite de délibérations avec les institutions concernées, la chaîne de garantie serait en mesure de porter le plafond de garantie à 100 000 euros par carnet TIR, à compter du 1^{er} juillet 2016. Le Comité a également noté que d'autres propositions d'amendement intéressaient le débat sur le niveau de garantie (comme celle concernant le paragraphe 3 ii) de la première partie de l'annexe 9, présentée par la Fédération de Russie). Le Comité a estimé que l'augmentation, par l'IRU, du niveau de garantie par carnet TIR mériterait d'être examinée séparément du débat d'ensemble sur les différentes options visant à modifier le niveau de garantie. Sur cette base, le débat s'est poursuivi comme suit :

i) S'agissant de l'évaluation de la TIRExB, le Comité s'est dit d'accord, en général, avec la nécessité de relever le niveau de garantie pour répondre aux besoins

et aux exigences actuels. Dans le même temps, plusieurs délégations se sont exprimées sur les méthodes à privilégier pour introduire une telle augmentation. Pour la délégation russe, la meilleure méthode consisterait à fixer un montant maximum élevé, couvrant en fait la totalité des risques associés, ou à ne fixer aucun montant maximum (couverture complète), ce qui serait l'idéal. À son avis, cela faciliterait les transports internationaux et permettrait de couvrir les pertes potentielles pour le budget des pays importateurs. La même délégation a également fait valoir l'avantage de réduire de façon substantielle le besoin d'escortes, et celui de ne pas avoir à calculer les droits et les taxes qui en découlaient. Les délégations de l'Ukraine et de l'UE ont fait valoir les difficultés pratiques potentielles liées au calcul du montant des droits et des taxes dont un transporteur TIR pouvait devoir s'acquitter dans différentes circonstances sur l'ensemble de son trajet. La délégation du Bélarus a évoqué le large éventail de prix du carnet TIR que l'on rencontrait déjà, alors que le niveau de garantie était plus ou moins uniforme. À cet égard, la question à se poser était de savoir si différents scénarios de garantie entraîneraient des changements très importants au niveau de l'éventail des prix du carnet. La délégation turque a proposé de considérer l'augmentation à 100 000 euros du niveau de garantie des carnets à compter du 1^{er} juillet 2016 comme une mesure provisoire devant permettre de couvrir les risques de manière plus satisfaisante tandis que se poursuivait le débat sur la question. Dans le même temps, elle a souligné la nécessité de clarifier les implications précises de cette augmentation sur le prix des carnets TIR. La délégation de la République de Moldova a exprimé l'avis qu'un niveau de garantie de 100 000 euros par carnet couvrirait plus de 99 % des cas, et que cela vaudrait donc la peine de l'envisager sérieusement, par souci d'aller de l'avant. La délégation de l'Azerbaïdjan a émis la proposition d'adopter cette augmentation à 100 000 euros de la garantie du carnet TIR à titre de première étape, à charge pour le Comité d'en revoir le montant périodiquement si nécessaire, par exemple tous les trois à cinq ans. Enfin, la délégation du Kazakhstan a émis l'opinion que l'utilisation de pièces justificatives supplémentaires au titre du système TIR+ de l'IRU suffirait peut-être pour répondre aux préoccupations soulevées à propos du niveau de garantie. Aux termes d'un débat prolongé et constructif, au cours duquel se sont exprimées diverses vues et propositions, le Comité a décidé de laisser la Commission de contrôle continuer d'examiner les implications possibles de l'introduction d'une couverture de garantie complète telle que décrite dans le scénario 3 et de lui en rendre compte pour un complément d'examen lors d'une session prochaine ;

ii) En ce qui concernait l'augmentation du niveau de garantie par carnet TIR à 100 000 euros, comme annoncé par l'IRU, le sentiment général du Comité était qu'il serait nécessaire de modifier la note explicative 0.8.3 de la Convention TIR pour refléter cette augmentation. À ce propos, le Comité a noté que le Groupe de travail avait déjà entrepris de reformuler complètement la note explicative 0.8.3 et a accepté la proposition du Président du WP.30 d'examiner et éventuellement adopter une proposition concrète d'amendement lorsque le WP.30 aurait finalisé et transmis ses conclusions à l'AC.2. Enfin, sur ce point, la délégation de l'IRU a réaffirmé que la chaîne de garantie était disposée à porter à 100 000 euros le niveau de garantie par carnet TIR, et a indiqué que, s'agissant des associations garantes, cette modification pourrait être prise en compte dans un additif à l'accord de garantie conclu avec les autorités douanières. Enfin, l'IRU a informé le Comité qu'elle continuerait de prêter assistance à la TIRExB dans son travail d'évaluation des implications financières et autres de l'introduction d'une couverture de garantie intégrale ;

iii) En conclusion, le Comité est convenu de continuer à examiner les possibilités d'accroître ou de modifier le niveau de garantie à sa session suivante (ECE/TRANS/WP.30/129, par 36).

28. À la soixante-cinquième session du Comité de gestion (février 2017), la délégation de la Fédération de Russie a avancé une proposition pour examen ultérieur tendant à remplacer dans la note explicative 0.8.3 le mot « limiter » par le mot « fixer ». Au terme d'une discussion de fond, le Comité a conclu que la proposition tendant à modifier la référence au montant et d'autres propositions portant sur la note explicative 0.8.3 devaient

être traitées séparément. Pour cette raison, ainsi que pour gagner du temps, le Comité a décidé de demander au WP.30 d'examiner la proposition de la délégation de la Fédération de Russie et au secrétariat de l'inscrire à l'ordre du jour de la 146^e session du Groupe de travail, en juin 2017.

29. En réponse à une demande dans ce sens du Groupe de travail (voir ECE/TRANS/WP.30/288, par 10), le Comité a aussi examiné séparément le document ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2017/4 dans lequel figurait une proposition tendant à faire passer dans la même note explicative 0.8.3 le montant de garantie recommandé pour les carnets TIR Tabac/Alcool de 200 000 dollars des États-Unis à 400 000 euros. Le Comité a commencé par prendre connaissance des résultats d'une enquête menée par l'IRU auprès des Parties contractantes et portant sur les montants des droits et taxes de douane sur le tabac et l'alcool. Il a noté en particulier que si le montant moyen des demandes pour le transport d'alcool s'élevait à 103 972 euros, cette somme pouvait atteindre 519 058 euros pour le transport de tabac. L'IRU a dès lors posé la question de savoir si le tabac et l'alcool pouvaient être pris en compte sur un seul carnet TIR ou s'il fallait maintenir la pratique de ne pas délivrer de carnets TIR pour ces produits.

30. Le Comité a également noté que le Groupe de travail avait demandé à l'IRU, en concertation avec le secrétariat, d'envoyer un rappel à tous les pays n'ayant pas répondu pour leur demander de le faire au plus tard le 31 mars 2017, afin que le Groupe de travail puisse reprendre l'examen de la question à sa session suivante. Il a aussi noté qu'en raison de ces nouvelles informations le projet pilote portant sur 100 transports de produits alcooliques correspondant aux codes SH 22.07.10 et 22.08 avait dû être annulé. Les délégations de la Fédération de Russie et de l'Ukraine ont rappelé à l'IRU son mandat conformément au paragraphe 2 *bis* de l'article 6 et invité les Parties contractantes à rechercher d'autres compagnies d'assurances.

31. La délégation de l'UE a rappelé au Comité que les dispositions relatives au transport de tabac et d'alcool sous le couvert de carnets TIR étaient toujours en vigueur et que si de tels transports étaient rétablis dans un avenir proche les Parties contractantes devraient donc autoriser de telles opérations sur leur territoire sous le couvert d'une garantie de 200 000 dollars des États-Unis. La délégation de l'UE a précisé que, puisqu'il était établi sans aucun doute que ce montant actuel était très insuffisant en ce qui concernait les transports de tabac et d'alcool, il serait raisonnable de relever ce montant dès à présent, sans exclure un réexamen et un ajustement ultérieurs. Au terme d'un débat de fond, il s'est avéré que le Comité n'était pas en mesure d'adopter cette proposition et il a donc décidé de reprendre l'examen de cette question à sa session suivante (ECE/TRANS/WP.30/AC.2/133, par. 37-40).

32. À sa soixante-sixième session (octobre 2017), le Comité a rappelé que la Commission de contrôle avait indiqué qu'elle n'était pas en mesure de recommander fermement une modification du système actuel autre que de faire passer la garantie maximum recommandée de 60 000 à 100 000 euros. Dans ce contexte, le Comité avait décidé, à sa précédente session, de modifier la note explicative 0.8.3 de telle sorte que le montant indiqué soit de 100 000 euros au lieu de 50 000 dollars des États-Unis. Le Comité a par ailleurs été informé oralement de l'examen de la question de la garantie applicable au transport de tabac ou d'alcool mené actuellement par le Groupe de travail. La délégation de la Fédération de Russie a réaffirmé que le système de garantie devrait être réexaminé dans son ensemble, car le niveau actuel de garantie entraînait des contrôles et des calculs complexes. C'est la raison pour laquelle la délégation de la Fédération de Russie estimait que la possibilité d'une couverture totale des transports TIR devait être réexaminée. Compte tenu de cette position, le Comité a décidé de reprendre l'examen de la question du niveau de la garantie à sa session suivante, éventuellement en tenant compte des conclusions du Groupe de travail (ECE/TRANS/WP.30/AC.2/135, par. 36).

33. À sa soixante-septième session (février 2018), le Comité a rappelé qu'il avait, à sa précédente session, décidé de modifier la note explicative 0.8.3 de manière à faire passer le niveau maximal de garantie de 50 000 dollars des États-Unis à 100 000 euros (voir C.N.700.2017.TREATIES-XI.A.16, du 3 novembre 2017). Il a par ailleurs été informé que l'examen par le Groupe de travail de la question de la garantie applicable au transport de produits à base de tabac ou d'alcool semblait stagner dans l'attente des résultats d'une

enquête menée par l'IRU auprès des Parties contractantes sur les montants nationaux des droits et taxes de douane sur le tabac et l'alcool. La délégation de la Fédération de Russie a réaffirmé que la possibilité d'une couverture totale des transports TIR devrait être réexaminée. Compte tenu de cette position, le Comité a décidé de reprendre l'examen de la question du niveau de la garantie à sa session suivante, éventuellement en tenant compte des conclusions du Groupe de travail (voir ECE/TRANS/WP.30/AC.2/135, par. 36) (ECE/TRANS/WP.30/AC.2/137, par. 29).

34. À sa soixante-huitième session (octobre 2018), le Comité a rappelé que, le 1^{er} juillet 2018, une proposition tendant à modifier la note explicative 0.8.3 de manière à faire passer le niveau maximal de garantie de 50 000 dollars des États-Unis à 100 000 euros était entrée en vigueur (voir C.N.201.2018.TREATIES-XI.A.16 du 9 avril 2018). Le Comité a aussi rappelé que les débats tenus au sein du WP.30 concernant la garantie applicable au transport de tabac ou d'alcool étaient au point mort. Il a confirmé qu'il ne reprendrait l'examen de cette question qu'une fois que les conclusions du Groupe de travail seraient disponibles.

35. À l'initiative de la délégation de la République tchèque, le Comité a décidé de demander au secrétariat de remettre ce point à l'ordre du jour des futures réunions du groupe de travail, en l'invitant à en reprendre l'examen (ECE/TRANS/WP.30/AC.2/139, par. 43-44).

36. À sa soixante-neuvième session (février 2019), le Comité a confirmé qu'il reviendrait sur cette question une fois que seraient disponibles les résultats du Groupe de travail (ECE/TRANS/WP.30/AC.2/139, par. 43 et 44) (ECE/TRANS/WP.30/AC.2/141, par. 39).
