



Commission économique pour l'Europe**Comité des transports intérieurs****Groupe de travail des problèmes douaniers
intéressant les transports****140^e session**

Genève, 9-12 juin 2015

Point 3 b) iii) de l'ordre du jour provisoire

**Convention douanière 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 TIR:**Procédures de vérification applicables****aux organisations internationales habilitées****Procédures de vérification applicables aux organisations
internationales habilitées****Note du secrétariat****I. Mandat**

1. À sa session précédente, le Groupe de travail a pris note du document ECE/TRANS/WP.30/2015/5, contenant les résultats des consultations entre les secrétariats de l'Union internationale des transports routiers (IRU) et de la Commission économique pour l'Europe (CEE) sur la formulation des nouveaux alinéas *o*, *p* et *q* envisagés dans la troisième partie de l'annexe 9 de la Convention.

2. Le Groupe de travail a décidé de charger le secrétariat d'établir, en consultation avec l'IRU, un nouveau document sur les autres aspects pertinents d'une procédure de vérification menée par un organe compétent de l'ONU ou, en particulier, des personnes dûment habilitées par l'ONU ou par un autre organe compétent (tel que la Commission de contrôle TIR (TIRExB) ou le Comité de gestion TIR (AC.2)) à effectuer des contrôles et des vérifications des registres et des comptes tenus par une organisation internationale habilitée quant à l'administration du régime TIR (voir ECE/TRANS/WP.30/278, par. 21-22).



3. Le présent document a été établi par le secrétariat comme suite à la demande du Groupe de travail.

II. Propositions d'amendements contenant des prescriptions en matière de vérification

4. Proposition de la Fédération de Russie (2014):

Ajouter les paragraphes suivants à l'article 1 *bis* de l'annexe 8:

«4. Le Comité doit contrôler périodiquement tous les rapports et comptes de l'organisation internationale pour assurer le bon fonctionnement du système de garantie international en relation avec l'application de la Convention et informer les Parties contractantes des résultats de ces contrôles. Cette vérification doit se faire au moins une fois par an.

5. Dans le cadre du contrôle mentionné au paragraphe 4, le Comité doit veiller à ce qu'il soit procédé à un audit indépendant de l'activité de l'organisation internationale et des associations garantes et que ses résultats soient rendus publics et accessibles à toutes les Parties contractantes.»

5. Proposition du secrétariat (2010):

Ajouter les alinéas suivants au paragraphe 2 de la troisième partie de l'annexe 9:

«o) Tenir des registres et des comptes séparés contenant des informations et de la documentation relatives à l'organisation et au fonctionnement d'un système de garantie internationale et à l'impression et à la distribution de carnets TIR;

p) Permettre aux membres du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) ou du Comité des commissaires aux comptes de l'ONU, ou à d'autres personnes dûment autorisées, l'accès aux registres et comptes susmentionnés et faciliter à tout moment leurs inspections et vérifications;

q) Engager un vérificateur externe indépendant pour vérifier chaque année les registres et les comptes ci-dessus. Les directives et instructions relatives à la vérification externe sont adoptées par le Comité de gestion. La vérification externe se déroule dans le respect des Normes d'audit internationales et donne lieu à l'établissement d'un rapport annuel de vérification et d'une lettre d'observations qui sont communiqués par le vérificateur au Comité de gestion, des copies étant adressées directement au Secrétaire exécutif de la CEE et à l'organisation internationale concernée.»

III. Observations reçues en 2011 des Parties contractantes concernant les alinéas *o*, *p* et *q*

6. Les pays suivants ont adressé des communications au secrétariat (par ordre alphabétique en anglais): Iran (République islamique d'), Kazakhstan, Fédération de Russie, Turquie et Ukraine. Ces observations sont résumées ci-après.

7. La République islamique d'Iran est d'avis que les dispositions de l'accord conclu par l'IRU et la CEE satisfont à tous les critères de transparence et de solidité financière et que, de ce fait, il serait opportun d'envisager une troisième partie de l'annexe 9 ne comprenant pas les alinéas *o*, *p* et *q*.

8. Le Kazakhstan estime que, quant au fond, le projet de troisième partie de l'annexe 9 reprend les dispositions de l'accord CEE/IRU qui satisfont à tous les critères de transparence et de solidité financière. Il ne juge donc pas nécessaire d'adopter les dispositions des alinéas *o*, *p* et *q*, puisqu'elles sont déjà respectées par l'organisation internationale et qu'elles figurent dans l'accord CEE/IRU.

9. La Fédération de Russie propose de maintenir l'alinéa *o* en l'état et de supprimer, dans l'alinéa *p*, la référence à «d'autres personnes dûment autorisées de l'ONU». Afin de rationaliser les vérifications effectuées par différents intervenants et de réduire au minimum les différences éventuelles entre les résultats des audits externes et des vérifications effectuées par les services de l'ONU, il est également proposé d'ajouter à l'alinéa *p* une nouvelle disposition en vertu de laquelle les vérifications des services de l'ONU devraient être effectuées sur demande et conformément aux directives de l'AC.2. La formulation suivante est proposée pour l'alinéa *p*: «Permettre aux membres du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) et du Comité des commissaires aux comptes de l'ONU l'accès aux registres et comptes susmentionnés et faciliter à tout moment leurs inspections et vérifications sur la base des demandes et instructions émanant du Comité de gestion TIR». Bien que souscrivant au libellé proposé pour l'alinéa *q*, la Fédération de Russie estime que la question de la correspondance entre les Normes d'audit internationales et la législation nationale du pays où est établie l'organisation internationale devrait faire l'objet d'un examen plus approfondi.

10. La Turquie approuve pleinement la description détaillée, dans une section distincte, de l'autorisation qui serait donnée à une organisation internationale et des fonctions de celle-ci grâce à l'introduction d'une troisième partie à l'annexe 9. Elle est également d'avis que, pour assurer l'efficacité et la transparence du système TIR, l'organisation internationale habilitée doit être soumise à une vérification conformément à la Convention TIR. Parallèlement à l'alinéa *f* vi) de l'article premier de la première partie de l'annexe 9, qui prévoit que l'association nationale garante doit «... permettre aux autorités compétentes de vérifier tous les dossiers et les comptes tenus quant à l'administration du régime TIR», les registres et les comptes de l'organisation internationale devraient également être vérifiés. À cet effet, la Turquie souscrit au projet de troisième partie de l'annexe 9, incluant les alinéas *o*, *p* et *q*. Cela étant, compte tenu des débats tenus par le WP.30 à sa 127^e session, elle juge qu'à l'alinéa *p*, la référence à «d'autres personnes dûment autorisées de l'ONU» devrait être supprimée.

11. L'Ukraine propose de supprimer l'alinéa *p* et de modifier l'alinéa *q* de sorte qu'il se lise comme suit: «Engager un vérificateur externe indépendant pour vérifier chaque année les registres et les comptes ci-dessus. La vérification externe donne lieu à l'établissement d'un rapport annuel de vérification qui est soumis au Comité de gestion afin de confirmer que les comptes de l'organisation internationale satisfont à la législation nationale applicable.».

IV. Observations reçues en 2014-2015 des Parties contractantes concernant les paragraphes 4 et 5 de l'article 1 bis de l'annexe 8

12. Les pays suivants ont adressé des communications au secrétariat: Bélarus, Union européenne (UE), Turquie et Suisse. L'IRU a également formulé des observations. Ces observations sont résumées ci-après.

13. Le Bélarus souscrit à la proposition visant à modifier l'article 1 bis de l'annexe 8 de façon à élargir la compétence de l'AC.2 pour lui permettre de procéder à des contrôles réguliers de tous les rapports et comptes de l'IRU en relation avec l'application de la Convention.

14. L'UE accueille avec satisfaction toute proposition qui permettrait une transparence complète sur les questions financières liées au fonctionnement du régime TIR. À cet égard, elle suggère aussi de poursuivre l'examen des propositions d'amendements à la Convention portant sur les vérifications applicables aux organisations internationales habilitées. L'UE souscrit à la demande adressée à la CEE par la TIRExB tendant à consulter le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) de l'ONU sur l'exécution des nouvelles obligations prévues dans la troisième partie de l'annexe 9 et sur les alinéas *o*, *p* et *q* proposés, comme indiqué au paragraphe 21 du document ECE/TRANS/WP.30/276.

15. La Turquie estime que le fait d'habiliter le Comité de gestion de la Convention TIR à contrôler périodiquement tous les rapports et comptes de l'IRU en relation avec l'application de la Convention et à communiquer les résultats de ces contrôles aux Parties contractantes ne peut que contribuer à la transparence et à la responsabilisation de l'organisation internationale. La solidité et l'efficacité du régime TIR en seraient renforcées. Cependant, la Turquie relève que la proposition d'amendement au paragraphe 5 prévoit la réalisation d'«audit[s] indépendant[s]», ce qui pourrait selon toute vraisemblance soulever la question des ressources financières nécessaires. Si l'aspect financier de l'activité envisagée n'est pas pris en compte, le dispositif risque de rester inopérant. Par conséquent, le libellé du paragraphe proposé pourrait être revu en optant pour une formulation avec le verbe «pouvoir» au lieu de «devoir» de façon à laisser au Comité la possibilité de procéder comme il l'entend pour s'acquitter de son mandat. La Turquie estime en outre que cette proposition est sur le fond pratiquement identique à celle à laquelle ont donné lieu les séries d'amendements et l'approbation du processus de réévaluation des alinéas *o*, *p* et *q* de la troisième partie de l'annexe 9. Il vaudrait donc mieux rapprocher cette proposition des travaux en cours.

16. La Suisse indique que selon le paragraphe 4 proposé, les Parties contractantes devraient contrôler périodiquement tous les rapports et comptes de l'organisation internationale. Le paragraphe 5 proposé spécifie que les audits devraient être réalisés de façon indépendante. Pour la Suisse, ces dispositions semblent être contradictoires. Habituellement, les organes autorisés à procéder à ce genre d'audit sont des entreprises internationales dignes de confiance, qui mènent leurs activités indépendamment de leurs clients. Cela étant, l'AC.2 pourrait être informé des résultats de l'audit et, si nécessaire et en concertation avec l'organisation internationale, inviter un représentant du cabinet d'audit à assister à ses réunions. Il va sans dire que les contrôles de l'AC.2 se limitent à l'application de la Convention par l'organisation internationale concernée. En conclusion, cette proposition nécessite un examen plus approfondi.

17. L'IRU n'est pas opposée à l'idée de fournir les documents demandés, ou de se soumettre à un audit de la gestion du régime TIR en application des dispositions actuelles de la Convention ou de tout amendement à celle-ci. L'IRU a déjà soutenu l'idée d'introduire dans la Convention «des prescriptions pour une plus grande transparence» lors d'une réunion antérieure du Groupe de travail.

V. Consultations entre le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) de l'ONU et le secrétariat de la CEE

18. Le secrétariat s'est réuni plusieurs fois avec le BSCI à Genève afin d'examiner les conditions à remplir par l'IRU et le libellé des éventuels nouveaux alinéas *o*, *p* et *q*.

19. En mars 2015, les services du BSCI à Genève ont demandé l'avis du Bureau au Siège, à New York, concernant les alinéas *o*, *p* et *q*. Les services de New York étaient favorables à l'inclusion d'une disposition relative aux procédures de vérification, semblable à celle figurant dans les conditions générales de l'ONU applicables aux contrats relatifs à la fourniture de services. En revanche, il a été conseillé au secrétariat de ne pas citer le nom du BSCI ou du Comité des commissaires aux comptes de l'ONU dans la Convention.

20. Le BSCI a également précisé qu'il sélectionnait ses opérations de vérification sur la base d'une analyse des risques. Par conséquent, il n'effectuait pas d'audit à la demande mais pourrait inclure toute information qui lui serait communiquée dans son évaluation des risques.

VI. Consultations entre le secrétariat de la CEE et celui de l'IRU

21. Après analyse des propositions d'amendements et des observations reçues, et après avoir consulté l'IRU, le secrétariat de la CEE est d'avis que les différentes propositions sont complémentaires.

22. D'après les observations communiquées par les Parties contractantes, il semblerait que celles-ci soient globalement favorables à ce que le Comité ait la possibilité de procéder régulièrement à la vérification des comptes de l'organisation internationale en relation avec l'application de la Convention. Plusieurs Parties contractantes ont également indiqué qu'il convenait de supprimer la mention «d'autres personnes dûment autorisées» à l'alinéa *p*.

23. Cependant, puisque le Comité n'est pas en mesure de vérifier sur place les registres et les dossiers de l'organisation internationale, cet examen doit être réalisé sur la base des documents et des états financiers soumis par l'organisation conformément à la troisième partie de l'annexe 9. Pour garantir que les états financiers communiqués sont exacts et véridiques, ils devraient être accompagnés d'un rapport d'audit établi par des vérificateurs indépendants. Il est d'usage que les rapports d'audit soient financés par l'entité faisant l'objet de la vérification. Afin de faciliter l'examen de ces questions financières, le Comité pourrait inviter le représentant du vérificateur indépendant à assister à la session concernée. En outre, pour plus de souplesse, le Comité pourrait aussi demander que ces vérifications soient effectuées par les services compétents de l'ONU.

24. Compte tenu des paragraphes 18 à 23 ci-dessus, le secrétariat de la CEE suggère de modifier les propositions d'amendements comme suit. Les modifications qu'il est proposé d'apporter aux propositions initiales sont indiquées en caractères gras et biffés.

25. Ajouter les paragraphes suivants à l'article 1 *bis* de l'annexe 8:

«4. Le Comité ~~doit~~ **peut** contrôler ~~périodiquement~~ **une fois par an** ~~tous les rapports et comptes de l'organisation internationale~~ **les rapports et comptes en relation avec l'application de la Convention, sur la base des documents soumis par l'organisation internationale conformément à la troisième partie de l'annexe 9**, pour assurer le bon fonctionnement du système de garantie international ~~en relation avec l'application de la Convention~~, [et informer les Parties contractantes des résultats de ces contrôles]¹. ~~Cette vérification doit se faire au moins une fois par an.~~

5. ~~Dans le cadre~~ **Sans préjudice** du contrôle mentionné au paragraphe 4, le Comité **peut demander aux services compétents de l'ONU d'effectuer des contrôles supplémentaires portant sur tous les registres et comptes tenus par l'organisation internationale contenant des informations et de la documentation relatives à l'organisation et au fonctionnement d'un système de garantie international et à l'impression et à la distribution de carnets TIR, et d'informer le Comité du résultat de ces contrôles** ~~doit veiller à ce qu'il soit procédé à un audit indépendant de l'activité de l'organisation internationale et des associations garantes et que ses résultats soient rendus publics et accessibles à toutes les Parties contractantes.~~».

¹ Étant donné que les Parties contractantes sont membres du Comité, le secrétariat est d'avis que cette phrase est superflue.

26. Ajouter les alinéas suivants au paragraphe 2 de la troisième partie de l'annexe 9:
- «o) Tenir des registres et des comptes séparés contenant des informations et de la documentation relatives à l'organisation et au fonctionnement d'un système de garantie international et à l'impression et à la distribution de carnets TIR;
- ~~p) — Permettre aux membres du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) ou du Comité des commissaires aux comptes de l'ONU, ou à d'autres personnes dûment autorisées, l'accès aux registres et comptes susmentionnés et faciliter à tout moment leurs inspections et vérifications;~~
- p) Coopérer pleinement et diligemment à toute inspection ou vérification réalisée par l'ONU au nom des Parties contractantes, à la demande du Comité de gestion TIR, et portant sur tout aspect de son habilitation ainsi que sur les obligations et activités en découlant. Dans le cadre de cette coopération, l'organisation internationale doit notamment, à des heures et à des conditions raisonnables, mettre son personnel et toute documentation pertinente à la disposition de l'ONU ou de toute autre entité compétente dûment autorisée par l'ONU au nom des Parties contractantes et lui permettre l'accès à ses locaux. L'organisation internationale exige de ses agents, notamment mais non exclusivement ses avocats, comptables ou autres conseillers, qu'ils collaborent raisonnablement aux inspections ou enquêtes².**
- ~~q) Engager un vérificateur externe indépendant pour vérifier chaque année les registres et les comptes **ci-dessus mentionnés à l'alinéa o**. Les directives et instructions relatives à la vérification externe sont adoptées par le Comité de gestion. La vérification externe se déroule dans le respect des Normes d'audit internationales et donne lieu à l'établissement d'un rapport annuel de vérification et d'une lettre d'observations qui sont communiqués **au Comité** par le vérificateur au Comité de gestion, des copies étant adressées directement au Secrétaire exécutif de la CEE et à l'organisation internationale concernée.».~~

VII. Examen par le Groupe de travail

27. Le Groupe de travail est invité à examiner les propositions relatives aux procédures de vérification soumises par les secrétariats de la CEE et de l'IRU, ainsi que le résultat des consultations entre le secrétariat de la CEE et le BSCI, et à discuter de la marche à suivre.

² Texte élaboré par le secrétariat de la CEE sur la base de la clause intitulée «Audits et investigations» des Conditions générales de l'ONU applicables aux contrats relatifs à la fourniture de services, comme demandé par le BSCI. L'IRU a proposé que la disposition reste libellée comme suit:
 «p) Permettre aux membres des services compétents de l'ONU l'accès aux registres et comptes susmentionnés et faciliter à tout moment leurs inspections et vérifications;».