



**Conseil Economique
et Social**

Distr.
RESTREINTE

Document de séance No.
1
31 janvier 2000

ANGLAIS, FRANCAIS
et RUSSE

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITE DES TRANSPORTS INTERIEURS

Groupe de travail des problèmes douaniers
intéressant les transports

(Quatre-vingt-quatorzième session, 21-25 février 2000,
point 7 (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)**

Révision de la Convention

Préparation de la Phase III de la procédure de révision

Note des secrétariats TIR et de la CEE/ONU

MANDAT ET HISTORIQUE

1. Le Comité de gestion de la Convention TIR et le Groupe de travail ont discuté à plusieurs reprises de quels éléments pourraient être étudiés par la Phase III de la procédure de révision de la Convention TIR (TRANS/WP.30/AC.2/55, TRANS/WP.30/AC.2/53, TRANS/WP.30/186, TRANS/WP.30/184, TRANS/WP.30/182, TRANS/WP.30/180, Informal document N° 5 (1997), TRANS/WP.30/R.176). En particulier, lors de sa vingt-sixième session, le Comité de gestion de la Convention TIR a approuvé la décision prise précédemment par le Groupe de travail selon laquelle la phase III devrait se concentrer sur la révision du carnet TIR et l'éventuelle informatisation de la procédure TIR (TRANS/WP.30/AC.2/53, paras 36-39).
2. Conformément aux décisions ci-dessus, le Groupe de travail, lors de la quatre-vingt-treizième session, est tombé d'accord sur l'introduction des éléments concrets ci-après dans la phase III de la procédure de révision :

- Augmentation du nombre d'emplacements de chargement et de déchargement sous scellement douanier;
- Révision du carnet TIR, incluant l'introduction de données supplémentaires (numero ID - numéro d'identification -, code SH, valeur des marchandises, etc.);
- Utilisation des nouvelles technologies dans les opérations TIR en vue de réduire les délais dans les notifications de non-apurement (TRANS/WP.30/186, paras 42 et 43).

Cette proposition a été approuvée par le Comité de gestion de la Convention TIR lors de sa vingt-septième session (TRANS/WP.30/AC.2/55, paras. 38 et 39).

AUGMENTATION DU NOMBRE DES EMPLACEMENTS DE CHARGEMENT ET DE DECHARGEMENT

3. Lors de la quatrième session du Groupe Ad Hoc d'experts de la Phase II de la procédure de révision de la Convention TIR (juin 1999), l'IRU a suggéré d'autoriser jusqu'à 6 bureaux des Douanes de départ et de destination pour une opération TIR (document de séance N° 1, 1999) de façon à permettre à l'industrie du transport plus de flexibilité dans le transport international routier.
4. En même temps, quelques experts ont fait remarquer qu'une telle augmentation du nombre des bureaux de Douanes de départ et de destination pourrait affaiblir le contrôle douanier sur le régime TIR. Il a été décidé d'étudier cette question plus en détail à un stade ultérieur (TRANS/WP.30/1999/7, para. 44).

REVISION DU CARNET TIR

5. La révision du carnet TIR devrait être envisagée sous deux aspects :
 - introduction d'informations supplémentaires dans le carnet TIR;
 - modification de la présentation du carnet TIR.

Introduction d'informations supplémentaires dans le carnet TIR

6. Comme indiqué ci-dessus, les propositions suivantes pour l'introduction d'informations supplémentaires dans le carnet TIR ont été faites :
 - numéro d'identification unique du titulaire de carnet TIR tel qu'il figure dans la banque de données internationale TIR (ITDB) administrée par le secrétariat TIR (TRANS/WP.30/1999/5, proposition de la Fédération de Russie);
 - Code marchandise SH (Système Harmonisé), si possible avec une coupure de 6 chiffres (TRANS/WP.30/1999/5, proposition de la Fédération de Russie);
 - Valeur commerciale des marchandises (TRANS/WP.30/1999/5, proposition de la Fédération de Russie);
 - Possibilité d'accepter jusqu'à 6 bureaux de Douanes de départ et de destination (document de séance N° 1 (1999), proposition de l'IRU (voir ci-dessus));

- données optionnelles ou obligatoires sur les transporteurs successifs (document de séance N° 5 (1997), proposition de l'IRU).

7. L'introduction d'un numéro d'identification unique a été largement recommandée par le Groupe Ad Hoc d'experts sur la Phase II de la procédure de révision de la Convention TIR lors de sa quatrième session (juin 1999) qui la considère comme un outil utile pour réduire l'usage abusif du carnet TIR et de la procédure TIR (TRANS/WP.30/1999/7, para 44).

8. En ce qui concerne l'introduction d'informations concernant la valeur des marchandises et le Code marchandise du Système Harmonisé (SH), l'argument invoqué a été qu'une telle introduction faciliterait les procédures de contrôle lorsque l'opération TIR est terminée et permettrait d'éviter de possibles infractions à ce stade. D'un autre côté, quelques experts ont exprimé leur inquiétude de voir ces informations utilisées à des fins criminelles car, introduites dans le carnet TIR, elles sont ainsi à la disposition de nombreuses personnes, dans plusieurs pays, tout au long de l'opération TIR.

9. En ce qui concerne les transporteurs successifs, les secrétariats du TIR et de la CEE/ONU sont de l'avis que cette question devrait être discutée en même temps que le projet de Recommandation sur la validité des opérations de transport à multi-utilisateurs (point 7 (c) (ii) de l'ordre du jour).

Modification de la présentation du carnet TIR

10. Le Groupe de travail souhaiterait rappeler qu'en 1997, lors de sa quatre-vingt-dixième session, il a examiné brièvement le document de séance N° 5 préparé conjointement par l'IRU et le secrétariat de la CEE/ONU et portant sur la révision du carnet TIR. Le Groupe de travail avait le sentiment que la révision du carnet TIR devrait, autant que possible, s'aligner avec la présentation des Nations Unies pour les documents commerciaux, être de format A4 et permettre un traitement informatique des données. Le texte explicatif dans les différentes langues pourrait être supprimé des volets du carnet TIR et transféré sur une feuille séparée comme cela a été fait dans le cas du document administratif unique (DAU) (TRANS/WP.30/180, paras 28 et 29).

11. Cependant, les secrétariats de la CEE/ONU et du TIR, ont le sentiment à ce sujet que l'on pourrait également discuter sur le point de savoir si le carnet TIR en "papier" pourrait être remplacé ou complété par un "document" EDI contenant les mêmes informations ou même peut-être plus (voir ci-dessous).

INFORMATISATION DE LA PROCEDURE TIR

Raisons de l'introduction d'une technologie EDI moderne

12. Il est généralement admis que les documents papier, tels que l'actuel carnet TIR, représentent un moyen très peu efficace pour la saisie des données, particulièrement lorsque la même information doit être introduite plusieurs fois. C'est également un système peu sûr pour l'authentification des données. Les services douaniers sont certainement largement affectés par ce facteur, si l'on tient compte de la main d'oeuvre et des ressources limitées des Douanes et de l'accroissement incessant des transactions internationales et des méthodes de plus en plus sophistiquées de la fraude douanière et de la contrebande. Le commerce international et l'industrie du transport en supportent également des conséquences négatives car, de nos jours, pour effectuer une simple expédition, jusqu'à 50 parties dans

différents pays peuvent avoir à produire, transmettre, recevoir, faire suivre, vérifier, corriger et classer plus de 50 documents distincts avec une moyenne de plus de 360 copies par expédition.

13. Quelques uns des principaux inconvénients de l'actuel régime TIR "papier" sont :

- un bas niveau de protection des timbres douaniers apposés sur les carnets TIR;
- une falsification aisée des carnets TIR, dont la détection nécessite un équipement spécial;
- des difficultés pouvant entraîner des erreurs pour remplir et traiter le carnet TIR;
- plusieurs entrées de la même donnée ou de données semblables contenues dans le carnet TIR dans les bases de données douanières des bureaux de Douanes de départ, de destination et en route;
- un lien insuffisant aux procédures douanières avant et après une opération TIR.

14. L'introduction d'un système informatique moderne EDI pourrait supprimer la plupart des inconvénients ci-dessus et procurer à toutes les parties participant au régime TIR les avantages suivants :

- haut niveau de protection contre un accès non autorisé;
- détection plus facile et prévention des activités frauduleuses puisqu'il ne sera plus possible d'utiliser des carnets falsifiés ou de truquer des tampons;
- contrôle national et international plus efficace et évidence plus grande en cas de fraude et de litige;
- contrôle et traitement douanier plus rapides aux bureaux des Douanes de départ, de destination et en route et, par conséquent, réduction des retards aux frontières et facilitation des procédures douanières après une opération TIR;
- plus grande productivité des Douanes et réduction du nombre des erreurs douanières;
- diminution de l'utilisation des ressources humaines et autres ressources;
- plus grande collecte des données.

15. L'introduction du système informatique moderne EDI impliquerait des dépenses en équipement et liaisons de communication nécessaires, en formation du personnel des Douanes et, si nécessaire, pour le changement des réglementations douanières.

Approches possibles pour l'informatisation de la procédure TIR

16. En principe, la mise en place du système de contrôle informatisé EDI peut se faire de deux façons. Il pourrait consister en :

- un système centralisé où tous les bureaux de Douanes impliqués sont liés entre eux et à une base de données centrale;
- un système décentralisé où tous les bureaux des Douanes impliqués sont indépendants, ne sont pas nécessairement liés entre eux et n'utilisent pas une base de données centrale pour stocker les informations concernant toute l'opération de transport.

17. Le Nouveau Système de Transit Informatisé (NSTI) est un exemple de système centralisé. Ce système se met en place maintenant dans les pays de la Communauté européenne pour remplacer les systèmes actuels basés sur le papier, nommément le "Système de transit de la Communauté" et le "Système de transit commun". A l'intérieur de ce système, la procédure se base sur l'EDI entre les administrations douanières utilisant l'Internet, donnant toutes les informations concernant une opération de transit spécifique à tous les bureaux de Douanes concernés, comme par exemple la déclaration de transit et l'enregistrement anticipé d'arrivée, l'avis d'arrivée et les résultats du contrôle à destination. Toutes les informations sont stockées par la Commission européenne dans une base de données.

18. Si l'on considère le régime TIR et ses principes sous-jacents, on peut en conclure qu'un système EDI centralisé ne semble pas approprié pour le moment pour les raisons suivantes :

- les autorités douanières des Parties contractantes ont des niveaux d'avancée technologique et utilisent des équipements et des réseaux de communication très différents;
- l'interconnexion de tous les bureaux de Douanes utilisant la procédure TIR dans plus de 60 Parties contractantes nécessiterait des investissements énormes et ne semble pas réalisable dans un avenir prévisible;
- le système TIR est fondamentalement la chaîne des procédures de transit douanier nationales simplement reliées par le carnet TIR qui est un document universel de transit et de garantie.

19. La considération qui précède plaiderait donc plutôt en faveur d'un système informatisé décentralisé permettant de la flexibilité dans le choix des moyens d'échange des informations au niveau national et où le carnet TIR serait le seul lien commun entre les différentes Parties contractantes. En supposant que les principes actuels du régime TIR ne soient pas modifiés, la solution la mieux appropriée serait de copier le carnet TIR "papier" existant sur un dossier portable électronique qui pourrait être lu par toutes les administrations douanières concernées. Cette possibilité existe déjà sous la forme de la technique de la carte à puce.

Technique de la carte à puce

20. En bref, une carte à puce est un circuit intégré qui contient un micro-processeur organisant l'échange des données avec un système extérieur, une mémoire et un mécanisme de sécurité. La caractéristique essentielle du mécanisme de sécurité est un algorithme ayant la capacité de coder et décoder les messages. Grâce à cette capacité, une carte à puce est capable de fournir des mécanismes de sécurité tels que l'authentification, l'intégrité des données, la signature électronique et le contrôle. La mémoire d'une carte à puce se fractionne en une hiérarchie très flexible de fichiers élémentaires et chacun de ces fichiers élémentaires peut être attribué à différentes applications et à différentes périodes de la vie de la carte. De plus, différents niveaux de sécurité peuvent être attribués à chaque fichier élémentaire pour préserver la sécurité des clés, des mots de passe, des données, etc.

21. Ces dernières années la technique de la carte à puce a connu un immense essor qui a eu pour résultat une énorme augmentation de sa performance et de sa fiabilité ainsi qu'une chute de son prix. Les cartes à puce sont utilisées à l'heure actuelle par les gouvernements, les banques, les télécommunications et les compagnies d'assurance pour stocker, transmettre et valider l'information. La technique de la carte à puce est considérée comme le moyen le plus sûr pour le transfert d'argent, le secret des informations et même des documents "signés" électroniquement. Les experts prédisent un nouvel et rapide essor du marché de la carte à puce.

Application possible des cartes à puce dans la procédure TIR (Système de la carte TIR)

22. Compte tenu des principales caractéristiques de la technique de la carte à puce actuelle, il semble que ces cartes pourraient être utilisées dans le système TIR :

- comme moyen, doté d'une très grande capacité de stockage, d'enregistrer les données nécessaires pendant le déroulement d'une opération TIR et de fournir ces informations aux différents bureaux de Douanes;
- comme support fiable, efficace et rapide pour l'entrée des données vers et en provenance de systèmes EDI hétérogènes;
- comme module de sûreté pour l'identification personnelle et la sécurité des données;
- comme confirmation de l'autorisation et d'une garantie appropriée;
- comme clé pour l'ouverture du compartiment de chargement lorsqu'une serrure électronique est utilisée.

Tous les avantages de la technique EDI moderne mentionnée au paragraphe 14 s'appliquent également aux cartes à puce.

23. En principe le système de carte TIR pourrait fonctionner de la même manière que le système "papier" actuel. La carte TIR pourrait être délivrée par une organisation internationale à une association garante, puis rtransmise à un transporteur agréé. Le transporteur remplirait le "document", le signerait en utilisant son lecteur/enregistreur de carte et présenterait la carte TIR au bureau des Douanes de départ avec le véhicule et les marchandises.

24. Au bureau des Douanes de départ la carte TIR pourrait être validée dans un lecteur de cartes et toutes les informations pourraient être stockées dans un fichier de données. Seraient incluses également, par exemple, les informations concernant les scellés apposés et la signature électronique donnée par les autorités douanières et enregistrées sur la carte elle-même en même temps que d'autres observations consignées au bureau des Douanes de départ. Une procédure similaire pourrait être mise en place au bureau des Douanes de passage (en route).

25. Au bureau des Douanes de sortie (en route) la carte TIR pourrait être introduite dans un lecteur/enregistreur de cartes, validée, signée et stockée avec d'éventuelles observations. Les informations sur la fin d'une opération TIR (volet N° 2) pourraient être envoyées au bureau des Douanes de départ soit par EDI soit, si cela n'est pas possible, par un autre système utilisé à cette fin.

26. Au bureau des Douanes de destination la même procédure que celle décrite précédemment est mise en place et la fin de l'opération pourrait être consignée au système SAFETIR. La sécurité du système et la validation de l'agrément à la fois du transporteur et des Douanes pourrait même mener à un apurement partiel ou total à destination.

27. Après la fin d'une opération TIR, la carte TIR devrait être retournée à l'organisation internationale via l'association garante comme cela se fait avec l'actuel carnet TIR. L'organisation internationale rentre toutes les données de la carte dans une base de données centrale où elles sont conservées pour une longue période.

28. Une caractéristique essentielle du système de la carte TIR est que toutes les parties concernées (l'organisation internationale, l'association garante, le transporteur et les autorités douanières) peuvent avoir différents niveaux d'accès à la base de données de la carte à puce en commençant par le mode "lecture seulement" (voir para. 20). Une partie des informations peut même être inaccessible à certains participants. Par exemple, les données sur la valeur commerciale des marchandises, si elles sont entrées dans le carnet TIR révisé, peuvent n'être lisibles que par les autorités douanières.

29. Une éventuelle mise en application de la technique de la carte à puce, telle qu'elle est décrite ci-dessus, ne doit être considérée que comme un survol des points de vues préliminaires des secrétariats de la CEE/ONU et du TIR et nécessitera certainement d'être plus élaboré. A ce stade il serait donc prématuré d'entrer dans les détails plus techniques, juridiques et administratifs qui devraient être étudiés pour rendre ce système opérationnel.

Mise en oeuvre et coût du système de carte TIR

30. Il est utile de noter que la mise en place de la procédure de la carte TIR ne nécessiterait aucun changement de la procédure de TIR de base ni des procédures de contrôle douanier. Pendant une période de transition assez longue elle pourrait être servir de complément au système "papier" actuel. La flexibilité de la carte à puce permet sa compatibilité avec tous les systèmes automatisés utilisés actuellement par les administrations douanières.

31. Comme indiqué plus haut (para. 15), le coût éventuel de l'introduction de la technique EDI comprend les dépenses d'équipement et les réseaux de communication, la formation du personnel des Douanes et le changement des réglementations douanières, si nécessaire. La composante la plus importante pourrait être le coût des réseaux de communication s'ils n'existent pas déjà et doivent être créés (réseau téléphonique câblé, liaisons par satellite, etc.). Dans le cas de la carte à puce, des installations de communication coûteuses ne sont pas nécessaires.

32. Selon les premières estimations faites par les secrétariats de la CEE/ONU et du TIR, la carte TIR devrait avoir une capacité de 10 à 30 kilobytes pour contenir les informations de l'actuel carnet TIR (suivant le nombre de volets), incluant également de nouvelles modifications possibles (voir ci-dessus). Le prix d'une seule carte TIR d'une telle capacité se situe à l'heure actuelle entre 6 et 8 \$, mais on espère que d'ici la mise en place du système de la carte TIR le prix sera tombé à moins de 2 \$.

33. Pour manipuler des cartes TIR, les autorités douanières auraient besoin d'un équipement pour lire (entrer) des données depuis (vers) la carte TIR et lui donner des instructions. La station de travail type pourrait être composée d'un PC ordinaire, chargé du logiciel adéquat, et d'un lecteur/enregistreur de carte à puce. Le prix d'un lecteur/enregistreur de carte à puce se situe actuellement à environ 40 \$, suivant ses fonctions, mais ce prix baisse régulièrement. De plus, ces appareils peuvent bénéficier d'une grande remise dès lors qu'un grand nombre de cartes à puce ont été commandées au même fabricant.

34. En conclusion, les caractéristiques de la technique de la carte à puce, telles que vitesse de transaction/manipulation, grande capacité, sécurité, coût peu élevé de l'opération, confidentialité, fiabilité, flexibilité, très bas taux d'erreurs, compatibilité aux réseaux, pourraient améliorer considérablement l'application de la procédure TIR dans toutes les Parties contractantes, dans le plus grand intérêt du commerce, de l'industrie du transport et des autorités douanières.

Activités de suivi par le Groupe de travail et les autres instances

35. Le projet de carte TIR, une fois approuvé dans son principe par le Groupe de travail, pourrait être développé et mis en oeuvre suivant le programme ci-après :

Activités	Organes responsables	Période
Développement d'un projet de concept d'un système de carte TIR, incluant les besoins techniques, juridiques et administratifs	Groupe Ad Hoc d'experts (formel et informel) assisté des secrétariats de la CEE/ONU et du TIR	Mars - octobre 2000
Approbation et endossement du projet de concept	WP.30 et Comité de gestion TIR	Octobre 2000
Mise en oeuvre d'un projet pilote dans un ou plusieurs couloirs européens de transport	Les pays concernés assistés des secrétariats de la CEE/ONU et du TIR	2001
Examen des résultats du projet pilote et révision du projet de concept, si nécessaire	WP.30	2002
Préparation de propositions d'amendements à la Convention TIR	WP.30 Groupe Ad Hoc d'experts	2002
Approbation des propositions d'amendements et émission de la notification depositaire correspondante	Comité de gestion TIR Service juridique des Nations Unies	2002
Formation du personnel, avec fourniture de l'équipement et du logiciel	Parties contractantes assistées des secrétariats de la CEE/ONU et du TIR Organisation(s) internationale(s) Associations garantes Transporteurs	2003-2004
Entrée en vigueur des amendements	Service juridique des Nations Unies	2004
Période de transition (carnets TIR et/ou cartes TIR peuvent être utilisés)	Parties contractantes	2004-2006/2010
Utilisation obligatoire des cartes TIR	Parties contractantes	2006/2010

36. Le Groupe de travail pourrait étudier les propositions ci-dessus dans le but d'organiser le travail qui devra être effectué durant la Phase III de la procédure de révision de la Convention TIR.