



Bruxelles, le 11.11.2015
COM(2015) 561 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

**sur l'application du règlement (UE) n° 479/2013 du Conseil du 13 mai 2013 relatif à
l'exemption de l'obligation de présenter des déclarations sommaires d'entrée et de sortie
pour les marchandises de l'Union transitant par le corridor de Neum**

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

sur l'application du règlement (UE) n° 479/2013 du Conseil du 13 mai 2013 relatif à l'exemption de l'obligation de présenter des déclarations sommaires d'entrée et de sortie pour les marchandises de l'Union transitant par le corridor de Neum

1. Introduction

Le règlement (UE) n° 479/2013 du Conseil du 13 mai 2013 (ci-après le «règlement Neum») a été adopté sur la base de l'article 43 de l'acte d'adhésion de la République de Croatie à l'Union européenne. Il établit un régime spécial en ce qui concerne l'obligation de présenter des déclarations sommaires d'entrée/de sortie pour les envois transitant par le corridor de Neum, par dérogation à certaines dispositions du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire¹ (CDC) et du règlement (CEE) n° 2454/93 du Conseil fixant certaines dispositions d'application du code des douanes communautaire² (DAC).

Conformément à l'article 6 du règlement Neum, la République de Croatie s'est engagée à assurer un suivi rigoureux de l'application dudit règlement et à informer la Commission, pour le mois de mars 2014 au plus tard, de toute irrégularité constatée, ainsi que des mesures prises en conséquence en vue de corriger ces irrégularités. Conformément à l'article 7 du règlement Neum, dans un délai de deux ans après l'entrée en vigueur de celui-ci, la Commission devait soumettre un rapport au Conseil de l'Union européenne sur l'application du règlement.

Le présent rapport contient cette évaluation. Il donne un aperçu du contexte géographique et économique et expose le cadre juridique en vigueur. Il fournit ensuite une évaluation générale de la mise en œuvre, et examine si certaines dispositions spécifiques du règlement ont été appliquées; il analyse également l'adéquation entre les ressources et les capacités nécessaires et celles qui sont mises à disposition.

Le présent rapport se fonde sur les données fournies périodiquement par l'administration douanière croate, sur les résultats d'une visite de contrôle spéciale effectuée le 28 novembre 2014 et sur le dialogue tenu ultérieurement avec l'administration douanière croate à l'occasion de la finalisation du rapport de mission.

2. Contexte géographique et économique

2.1. Contexte géographique

Le corridor de Neum est une partie du territoire de la Bosnie-Herzégovine qui s'étend jusqu'à la mer Adriatique, coupant en deux le territoire continental de la Croatie. Sa longueur est de 9 kilomètres environ. La route qui traverse le corridor de Neum comporte deux points de passage frontaliers (PPF): Klek (Neum I) au nord et Zaton Doli (Neum II) au sud. En raison

¹ JO L 302 du 19.10.1992, p. 1.

² JO L 253 du 11.10.1993, p. 1.

de la situation spécifique de cette zone, des dispositions particulières pour le transit des lots de produits d'origine animale à travers le corridor de Neum permettent à ces marchandises de passer si le véhicule est scellé.

Compte tenu des caractéristiques géographiques du corridor de Neum et de la longueur limitée du tronçon de la route situé sur celui-ci, l'application intégrale des exigences du droit de l'Union concernant la présentation de déclarations sommaires d'entrée/de sortie pour les envois qui transitent par ce corridor serait non seulement techniquement difficile à mettre en œuvre, mais entraînerait, selon toute probabilité, des perturbations graves du trafic commercial et du trafic de passagers dans la région.

2.2. Contexte économique

La seule route principale qui traverse le corridor de Neum est l'unique voie de transport terrestre possible et sa capacité est limitée. Les produits nationaux qui transitent par le corridor sont avant tout des marchandises acheminées vers la région de Dubrovnik. Elles sont destinées aux besoins quotidiens de la population locale et de l'économie locale, où le tourisme joue un rôle majeur. Même si de grandes entreprises fournissent ces marchandises, les biens transportés par des opérateurs économiques de petite taille et de taille moyenne, tels que les artisans, les pêcheurs et les agriculteurs, représentent une part substantielle du trafic transitant par le corridor.

L'application de l'obligation générale de présenter des déclarations sommaires d'entrée et de sortie entraînerait des retards, compliquerait considérablement l'acheminement des marchandises, augmenterait les coûts de transport et, en fin de compte, conduirait à la hausse des prix/coûts de ces marchandises sur le marché local. Les autorités douanières croates ont fourni à la Commission une analyse et des explications détaillées au sujet de cette situation particulière. Ces conditions ont été examinées par la Commission et ont fait l'objet de discussions au Conseil avant l'adoption du règlement Neum³.

3. Conditions juridiques applicables dans le cadre du règlement Neum

Le règlement Neum est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2013. Conformément à l'article 36 *bis*, paragraphe 1, du code des douanes communautaire (CDC)⁴, et sous réserve de certaines exemptions ou dérogations prévues à l'article 181 *quater* de ses dispositions d'application (DAC)⁵, les marchandises introduites sur le territoire douanier de l'Union doivent faire l'objet d'une déclaration sommaire d'entrée.

Conformément à l'article 182 *bis*, paragraphe 1, du CDC, et sous réserve des exemptions ou des dérogations applicables en vertu de l'article 842 *bis*, paragraphes 3 et 4, des DAC, les marchandises qui sortent du territoire douanier de l'Union font l'objet d'une déclaration sommaire de sortie, à moins qu'une déclaration en douane ne soit requise, comme c'est le cas

³ COM(2013) 1 final, position commune du groupe «Élargissement et pays menant des négociations d'adhésion à l'UE», 24 juin 2011.

⁴ Règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992.

⁵ Règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission du 2 juillet 1993.

pour les marchandises qui quittent temporairement le territoire douanier de l'Union sans être exportées, réexportées ou placées sous un régime de transit.

Conformément à l'article 36 *ter*, paragraphe 2, et à l'article 182 *quinquies*, paragraphe 2, du CDC, la déclaration sommaire est établie au moyen de techniques informatiques de traitement des données, de manière à permettre l'échange électronique de données entre autorités douanières, dans le but de fonder les contrôles douaniers sur une analyse de risque utilisant des procédés informatiques, comme l'exige l'article 13 du CDC.

En vertu de ces dispositions, les obligations correspondantes ont été levées pour les marchandises de l'Union transitant par le corridor de Neum, compte tenu des caractéristiques de l'économie locale et de la nature de ces marchandises. En effet, le tourisme est la principale activité économique dans les environs de la ville de Dubrovnik. Ce secteur est largement dominé par des petites et moyennes entreprises qui dépendent des livraisons de marchandises provenant de la partie principale du territoire croate et dont la valeur est généralement inférieure à 10 000 EUR.

Comme l'ont confirmé les statistiques les plus récentes fournies par l'administration douanière croate, 89 % des marchandises transitant par le corridor de Neum ont le statut de marchandises de l'Union. Elles traversent le corridor accompagnées de documents commerciaux attestant le statut communautaire visés à l'article 317 des DAC.

La Croatie a pris l'engagement de veiller à ce que, au plus tard à la date de son adhésion à l'Union européenne, des procédures et des contrôles appropriés soient en place aux deux points de passage frontaliers afin de permettre une gestion efficace du régime spécial établi par le règlement Neum. Les deux points de passage frontaliers devaient être correctement équipés et disposer des effectifs suffisants pour faire respecter les exigences applicables.

Conformément à l'article 4 du règlement Neum, l'exemption de l'obligation de présenter des déclarations sommaires d'entrée et de sortie est soumise aux conditions suivantes:

- les marchandises doivent être accompagnées de documents commerciaux (factures ou documents de transport) contenant au minimum les données requises à l'article 317, paragraphe 2, des DAC, ainsi que l'indication de la valeur totale des marchandises,
- la valeur totale des marchandises en question ne doit pas dépasser 10 000 EUR,
- à la sortie des marchandises, les documents en question doivent être visés par les autorités douanières croates et être revêtus de leurs marques officielles (signature, cachets),
- lorsque cela est jugé nécessaire, les autorités douanières doivent sceller les lots ou moyens de transport au moment de leur sortie,
- au moment de la réadmission, les autorités douanières doivent vérifier les documents, le temps passé pour franchir le corridor, les scellés (le cas échéant), ainsi que les marchandises elles-mêmes si nécessaire.

En outre, l'application de ces exemptions ne doit pas porter atteinte à la réalisation de l'analyse de risque associée aux contrôles douaniers concernant les marchandises de l'Union transitant par le corridor de Neum, requise par l'article 5 du règlement Neum.

4. Évaluation

Les données fournies par l'administration douanière croate ont confirmé que le trafic de marchandises d'une valeur ne dépassant pas 10 000 EUR est largement supérieur à celui des marchandises dépassant cette limite tout au long de l'année. Cette situation a des répercussions importantes au cours de la période allant de juin à août, lorsque le trafic dans le corridor augmente de manière significative.

L'équipe chargée du suivi a recensé un certain nombre de bonnes pratiques.

Les points de passage frontaliers disposent des technologies de l'information (informatique) adéquates et autres équipements nécessaires. Les infrastructures ont été considérablement renforcées pour garantir que des contrôles et vérifications efficaces, reflétant les bonnes pratiques établies dans l'Union, soient effectués dans les temps et dans le respect des règles. Le nombre d'agents des douanes est suffisant et ceux-ci sont bien organisés. Il existe une bonne coordination et un lien direct entre l'administration centrale et les bureaux de Neum.

D'un point de vue logistique, des espaces spécifiques pour l'inspection des véhicules, dotés des installations techniques appropriées, sont prévus sur les routes pour permettre des contrôles douaniers efficaces tout en perturbant le moins possible le trafic. En outre, les points de passage frontaliers sont agencés de telle sorte que les services de police et des douanes puissent coopérer étroitement, une fenêtre reliant les bureaux des deux services. Il est ainsi possible de comparer correctement et rapidement les données et d'assurer la coordination des inspections et des contrôles.

Lorsque des marchandises quittent temporairement le territoire douanier, les autorités douanières croates veillent à la mise en œuvre de la procédure suivante:

- le bureau de douane de sortie reçoit les documents commerciaux ou les documents de transport qui accompagnent les marchandises et introduit dans le système informatique les données concernant la personne qui transporte les marchandises, le propriétaire des marchandises (si ces données sont disponibles) et l'expéditeur des marchandises, ainsi que la désignation des marchandises, leur valeur, le nombre/la quantité d'emballages, ainsi que la masse brute des marchandises,
- une analyse de risque proportionnée est effectuée, et des contrôles douaniers sont réalisés si nécessaire,
- lorsqu'il a vérifié que les conditions sont remplies, le bureau de douane vise les documents qui accompagnent les marchandises, note les informations sur les scellés douaniers (éventuellement) apposés et indique l'heure précise à laquelle les marchandises quittent le territoire douanier (heure et minutes). Le temps moyen accordé pour franchir le corridor est d'environ 20 minutes. Il s'agit d'une durée raisonnable étant donné que les véhicules passent par quatre postes de contrôle frontaliers à Neum, si l'on tient compte des postes établis par les autorités de Bosnie-Herzégovine.

Au lieu de réadmission sur le territoire douanier:

- les marchandises et les documents visés qui les accompagnent sont transmis à l'agent des douanes, qui vérifie les documents et compare les informations contenues dans ces derniers avec celles introduites par le bureau de sortie dans le système informatique.

Les (éventuels) scellés douaniers sont contrôlés. La durée du franchissement du corridor de Neum est vérifiée.

- Si des irrégularités (par exemple, des scellés endommagés ou une durée de transit par le corridor plus longue que nécessaire) sont constatées, un examen détaillé du véhicule, des marchandises et des documents d'accompagnement est réalisé. En fonction des résultats de ces mesures spéciales, les actions appropriées sont entreprises et des mesures efficaces et ciblées sont mises en œuvre.

La mission de suivi a établi que les contrôles physiques et documentaires étaient correctement effectués et que les contrôles aléatoires sont raisonnables. Les documents sont dûment visés au moment de la sortie, et la durée du transit par le corridor est correctement vérifiée lors de la réadmission sur le territoire douanier.

Au cours de la mission de suivi, la Commission a constaté que le personnel opérationnel était bien préparé et disposait d'une très bonne compréhension de la législation et des procédures douanières de l'Union et que les agents de douanes bénéficiaient d'une formation adéquate, continue et ciblée, tenant compte des règles générales applicables mais également des conditions locales particulières. Des formations sont proposées aux opérateurs commerciaux au niveau régional; elles leur ont permis de poser des questions et de mieux s'adapter à la situation spécifique.

Il a été constaté que l'organisation des contrôles documentaires et des contrôles physiques aux points de passage frontaliers se déroule sans heurts et manière efficace, et que les infrastructures de transport sont adéquates, avec des voies spéciales permettant d'éviter les perturbations du trafic.

L'équipement informatique relié à l'administration centrale est approprié, et une coopération étroite entre les services douaniers et policiers est assurée.

5. Ressources et capacités

L'administration douanière croate déploie également des efforts particuliers pour faire preuve de transparence et faciliter davantage le transit par le corridor, en informant le public au sujet du régime spécial applicable au corridor de Neum, au moyen d'informations ciblées mises à sa disposition.

L'allocation des ressources aux points de passage frontaliers est adéquate. Chaque point de passage compte 2 à 3 agents. Le nombre d'agents par poste d'inspection frontalier est respectivement de 26 et de 28. La charge de travail est raisonnable en comparaison avec la cadence moyenne de l'ensemble de l'Union. Chaque agent des douanes traite environ 24 déclarations sommaires par jour, alors que le nombre de déclarations traitées par jour varie entre 17,5 au minimum et 31,5. Il existe une très bonne coordination entre les points de passage frontaliers, le bureau régional de Split et l'administration centrale. La charge de travail est raisonnablement répartie. L'organisation est efficace et permet la réalisation de vérifications et contrôles douaniers efficaces sans retard injustifié.

L'équipe chargée du suivi est satisfaite de la manière dont la mise en œuvre du règlement Neum est organisée par l'administration douanière croate et juge l'allocation des ressources adéquate et suffisante.

6. Formation et logistique

6.1. Formation

Les agents des douanes bénéficient d'une formation sur la législation douanière et les régimes douaniers en général ainsi que d'une formation ciblée sur les questions liées à la mise en œuvre du règlement Neum, et notamment:

- sur l'utilisation du système de contrôle à l'importation (SCI), du système de contrôle à l'exportation (SCE) et du nouveau système de transit informatisé (NSTI),
- sur la nature, l'utilisation et la vérification de la validité du document T2L⁶ et d'autres moyens de preuve du statut de marchandise de l'Union,
- sur la gestion des risques.

Les entreprises bénéficient également de formations dispensées régulièrement dans tous les bureaux de douane régionaux de Croatie.

6.2. Logistique

Juste avant son adhésion à l'Union européenne, conformément à ses obligations en partie établies dans le règlement Neum, la Croatie a construit et équipé des points de passage frontaliers entièrement neufs aux passages frontaliers de Klek et Zaton Doli. La nouvelle infrastructure logistique offre l'espace nécessaire pour les agents des services frontaliers, des lieux pour l'inspection détaillée des véhicules, des passages équipés de balances routières pour un poids maximal de 50 tonnes et un espace pour le travail des transporteurs.

6.3. Infrastructure informatique

Les dispositions logistiques permettant le contrôle rapide des véhicules peuvent être considérées comme de bonnes pratiques. L'infrastructure informatique est adéquate et peut bénéficier de mises à jour périodiques en fonction des évolutions au niveau central.

Tous les postes de travail sont pourvus d'un équipement informatique standard relié au réseau douanier. L'accès aux applications informatiques et au site internet de l'administration douanière est assuré. Il existe une liaison informatique entre les bureaux frontaliers de Klek et Zaton Doli.

⁶ Le document T2L est un document douanier utilisé dans l'Union européenne comme une preuve du statut communautaire intereuropéen des exportations et importations. L'exportateur, l'importateur et les pays où les marchandises sont chargées et livrées doivent appartenir aux États membres de l'Union pour que le document puisse être délivré. Le document T2L est certifié par les autorités douanières du pays où les marchandises sont chargées et l'importateur doit recevoir ce document afin de commencer la procédure d'importation.

La formation est organisée par le service des ressources humaines, qui fait partie de la direction générale des douanes. Elle est dispensée par des experts des services de la direction générale des douanes et se déroule généralement dans les locaux de cette dernière. Néanmoins, afin d'éviter des déplacements inutiles du personnel, il existe aussi des lieux de formation dans d'autres régions du pays.

La formation douanière générale est dispensée dans les bureaux régionaux par des experts de l'administration centrale. Cette manière de procéder favorise une application uniforme de la réglementation douanière tout en tenant compte des réalités locales. Une formation spécifique sur la mise en œuvre du règlement Neum a également été organisée. La Commission a recommandé un certain nombre d'améliorations, notamment des instructions ciblées sur l'utilisation, les exigences et la vérification de l'authenticité des documents T2L. Le niveau de formation reste néanmoins suffisant pour préparer les agents à une application efficace et effective du règlement Neum. La Commission soutient et encourage l'organisation de formations dans les services régionaux par des experts de l'administration centrale et la formation ciblée sur la mise en œuvre du règlement.

Il serait utile pour les entreprises qu'une formation appropriée sur la mise en œuvre du règlement Neum soit incluse dans le programme de formation.

7. Respect des conditions établies par le règlement

7.1. Législation

L'administration croate des douanes a adopté l'instruction n° 25/2013 concernant la mise en œuvre de mesures de contrôle douanier pour les marchandises transitant par le corridor de Neum. La formation spécialisée des agents des douanes s'est poursuivie tout au long de l'année 2014.

7.2. Irrégularités

Des irrégularités sont rarement constatées. Seul un très petit nombre de documents irréguliers ont été découverts, et les irrégularités sont, pour l'essentiel, imputables à une mauvaise connaissance de la procédure.

7.3. Article 4 du règlement Neum

S'il est constaté que le délai imparti pour le transit par le corridor a été dépassé, l'envoi doit faire l'objet de contrôles supplémentaires destinés à vérifier:

- l'authenticité du document T2L ou son contenu, sur la base d'un examen des documents électroniques sur le lieu où les marchandises quittent l'Union,
- si les scellés douaniers (éventuellement apposés) sont intacts,

- d'autres caractéristiques de construction des véhicules afin de vérifier s'il était possible d'accéder aux marchandises sans briser les scellés douaniers, et si les marchandises et leur quantité sont identiques à ce qui a été déclaré à la sortie.

7.4. Article 5 du règlement Neum

Les contrôles douaniers sont fondés sur les risques et effectués au cas par cas. L'instruction n° 25/2013 de l'administration croate des douanes décrit le manière de réaliser les contrôles au niveau local. Elle fournit également des instructions pour l'analyse manuelle des risques en matière de sûreté et de sécurité. Il existe une exigence spécifique concernant le type et le niveau de contrôle qui doivent permettre à l'agent des douanes de prendre une décision finale, à savoir autoriser ou refuser l'entrée ou la sortie.

Les agents des douanes aux points de passage frontaliers de Klek et Zaton Doli bénéficient également d'un accès permanent au soutien des responsables chargés de l'analyse de risque. Le Bureau central, secteur du contrôle (chargé de l'analyse de risque), a fourni des orientations en matière de sûreté et de sécurité. Il y a des mouvements réguliers au bureau de douane régional de Split au sein du service chargé du contrôle, département des enquêtes et de la gestion du risque.

Ce n'est qu'une fois que les activités prescrites ont été menées que le bureau de douane de sortie autorise les marchandises à quitter le territoire.

7.5. Sanctions

Si la valeur des marchandises dépasse 10 000 EUR, le transporteur est tenu de déposer une déclaration sommaire d'entrée/de sortie. Des sanctions sont également appliquées en cas d'irrégularités.

La Commission conclut que ces conditions sont correctement appliquées. Les documents sont correctement vérifiés, les contrôles sont effectués de façon régulière et l'administration centrale a mis en place des procédures pour l'application uniforme du droit de l'Union.

8. Conclusion

Sur la base de l'évaluation contenue dans le présent rapport, la Commission conclut que le niveau d'application du règlement Neum est satisfaisant et qu'il n'y a aucune raison de suspendre ou d'abroger ce dernier.