

AD 55/26

LIMITE

CONF-ME 19

DOCUMENT D'ADHÉSION

Objet: POSITION COMMUNE DE L'UNION EUROPÉENNE
- Chapitre 29: union douanière

POSITION COMMUNE DE L'UNION EUROPÉENNE

Chapitre de négociation 29: union douanière

La présente position de l'Union européenne est fondée sur sa position générale définie pour la conférence d'adhésion avec le Monténégro (AD 23/12 CONF-ME 2/12) et s'entend sous réserve des principes de négociation qui y sont approuvés, à savoir notamment:

- tout avis exprimé par l'une ou l'autre des parties sur un chapitre des négociations ne préjugera en rien la position qui pourra être adoptée sur d'autres chapitres;
- les accords - même partiels - intervenus dans le courant des négociations sur des chapitres devant être examinés successivement ne peuvent être considérés comme définitifs avant qu'un accord global n'ait été dégagé;
- les critères fixés aux points 24, 28, 41 et 44 du cadre de négociation.

L'UE encourage le Monténégro à poursuivre le processus d'alignement sur l'acquis de l'Union, notant que des éléments supplémentaires s'ajoutant à l'acquis pourraient entrer en vigueur avant l'adhésion, afin d'en assurer la mise en œuvre et l'application effectives et de déjà élaborer, avant l'adhésion, des politiques et des instruments qui se rapprochent autant que possible de ceux de l'UE.

L'UE note que, dans ses positions de négociation AD 15/14 REV 2 CONF-ME 10 et AD 11/26 CONF-ME 10, le Monténégro accepte l'acquis au titre du chapitre 29, tel qu'il est en vigueur au 16 avril 2026, et que ce pays déclare qu'il sera prêt à le mettre en œuvre à la date de son adhésion à l'Union européenne.

L'UE rappelle qu'elle juge nécessaire d'inclure, entre autres, dans le traité d'adhésion avec le Monténégro des dispositions sur les points suivants:

- une disposition garantissant que les certificats d'origine délivrés avant l'adhésion dans le cadre d'accords préférentiels conclus par le Monténégro avec des pays tiers seront toujours valables après l'adhésion. Cette disposition s'avère nécessaire pour préserver et respecter la sécurité juridique et la confiance des opérateurs;
- des dispositions relatives au régime de l'entrepôt douanier, du perfectionnement actif et de l'admission temporaire. Ces dispositions s'avèrent nécessaires en vue de préciser les conditions auxquelles ces régimes sont apurés;
- des dispositions relatives à la remise, au recouvrement et au remboursement des droits de douane. Ces dispositions s'avèrent nécessaires en vue d'assurer une gestion correcte des ressources propres de l'Union européenne.

Lorsque les dispositions en question font référence au règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union (refonte), y compris ses actes d'exécution et ses actes délégués, ces références s'entendent comme faites au nouveau code des douanes de l'Union, dès l'entrée en vigueur de ce dernier.

L'UE considère que l'acte d'adhésion devrait disposer que le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut procéder aux adaptations des dispositions de l'acte d'adhésion relatives à l'union douanière qui s'avéreraient nécessaires à la suite d'une modification des règles de l'Union. Il peut être procédé à ces adaptations avant la date d'adhésion.

Législation douanière

L'UE constate que, depuis l'ouverture des négociations sur le présent chapitre en 2014, le Monténégro a continuellement harmonisé sa législation douanière nationale avec l'acquis de l'Union en matière douanière.

L'UE note que la législation douanière du Monténégro est globalement alignée sur le code des douanes de l'Union et le droit dérivé correspondant, ainsi que sur l'acquis de l'Union en matière d'assistance administrative mutuelle. La législation douanière et les réglementations et règlements nationaux pertinents comprennent des dispositions relatives aux règles et aux régimes douaniers généraux, au statut et au transit douaniers, à l'évaluation en douane, au classement et au tarif douaniers, aux règles d'origine, à la gestion des risques en matière douanière et aux aspects liés à la sécurité, y compris le programme "opérateur économique agréé" (OEA), qui sont globalement alignées sur les dispositions correspondantes du code des douanes de l'Union.

En outre, dans le domaine du classement et du tarif douaniers, l'UE se félicite des modifications annuelles apportées à la loi sur le tarif douanier afin de faire en sorte que la législation monténégrine soit constamment alignée sur les modifications annuelles apportées au règlement (CEE) n° 2658/87 du Conseil relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun.

L'UE constate que, dans le domaine des franchises douanières, la législation du Monténégro correspond dans une large mesure à l'acquis de l'Union. L'UE attend du Monténégro qu'il aligne, d'ici à la date de son adhésion, sa réglementation en matière d'exonérations relatives à l'importation de bière dans les bagages personnels des voyageurs sur celle de l'UE. L'UE souligne que les exonérations nationales qui ne sont pas autorisées dans l'UE doivent cesser de s'appliquer à la date d'adhésion du Monténégro à l'UE.

L'UE se félicite de l'intention du Monténégro d'adopter une nouvelle loi sur le guichet unique qui constituera une base juridique pour la mise en œuvre de l'acquis de l'Union relatif à l'environnement de guichet unique pour les douanes, ainsi que de ses dispositions réglementaires renforcées sur les zones franches visant à améliorer les mécanismes de contrôle dans les zones franches, à renforcer la surveillance douanière, la transparence et le respect des normes internationales.

L'UE se félicite également de la ratification par le Monténégro de la convention relative à un régime de transit commun et de la convention relative à la simplification des formalités dans les échanges de marchandises, ainsi que de son adhésion à ces conventions le 1^{er} novembre 2025.

En ce qui concerne le contrôle, par les autorités douanières, du respect des droits de propriété intellectuelle, l'UE se félicite de l'alignement du Monténégro sur l'acquis de l'Union.

En ce qui concerne le contrôle douanier des biens culturels, l'UE note que le Monténégro est dans une large mesure en cohérence avec l'acquis de l'Union. L'UE invite le Monténégro à adopter dès que possible la loi relative à la mise en œuvre du règlement (CE) n° 116/2009 du Conseil, du règlement d'exécution (UE) n° 1081/2012, du règlement (UE) 2019/880 du Conseil et du règlement d'exécution (UE) 2021/1079.

En ce qui concerne le contrôle des mouvements d'argent liquide par les douanes, le cadre juridique monténégrin régissant le contrôle des mouvements transfrontières d'argent liquide doit encore être harmonisé avec l'acquis de l'Union. L'UE demande instamment au Monténégro d'aligner pleinement sa législation sur le contrôle des mouvements d'argent liquide sur l'acquis de l'Union.

L'UE note que le cadre juridique du Monténégro en matière de contrôle douanier des précurseurs de drogues correspond dans une large mesure à l'acquis de l'Union et attend du Monténégro qu'il parachève l'harmonisation d'ici à la date d'adhésion.

L'UE prend note des progrès satisfaisants accomplis et de l'engagement pris par le Monténégro d'appliquer d'intégralité de l'acquis de l'Union relevant du chapitre 29 et de transposer toute modification apportée à cet acquis dans sa législation d'ici à la date d'adhésion. L'UE rappelle que la législation douanière de l'UE sera directement applicable au Monténégro à compter de la date d'adhésion et que le Monténégro devrait prendre les mesures nécessaires en vue de supprimer ou de modifier, selon le cas, à compter de la date d'adhésion, toute disposition figurant dans les accords bilatéraux pertinents qui pourrait ne pas être compatible avec l'acquis de l'Union.

L'UE invite le Monténégro à l'informer régulièrement de l'évolution de la situation et des mesures prises en ce qui concerne la poursuite de l'alignement de sa législation douanière sur l'acquis de l'Union.

L'UE constate que l'adoption des dispositions législatives susmentionnées répond aux exigences du premier critère de clôture énoncé dans le document AD 33/14 CONF 27.

Capacité administrative et organisationnelle

L'UE note que le Monténégro s'est engagé à être prêt à appliquer de façon uniforme et effective l'acquis en matière douanière au moment de son adhésion. L'UE attend du Monténégro qu'il respecte ses engagements visant à améliorer sa capacité de mise en œuvre dans le domaine douanier d'ici à la date d'adhésion.

Organisation administrative

L'UE prend note des progrès accomplis par l'administration douanière monténégrine en vue de renforcer sa capacité de mettre en œuvre effectivement la législation douanière et de la faire respecter.

L'UE se félicite de l'adoption, en octobre 2025, d'un corpus réglementaire sur l'organisation interne et la classification des emplois, qui définit, au sein de l'administration douanière, la structure organisationnelle ainsi que le nombre de postes et leur classification. L'UE note que le Monténégro a adopté, en octobre 2024, une stratégie globale et un plan d'action pour l'administration douanière pour la période 2024-2026, qu'il met en œuvre avec constance. En août 2025, la stratégie de gestion des ressources humaines pour la période 2025-2026 ainsi qu'une stratégie de formation ont été adoptées.

Par ailleurs, l'UE prend note du bon fonctionnement du département du contrôle interne de l'administration douanière et l'encourage à poursuivre ses travaux de manière indépendante. L'UE salue l'approche proactive adoptée par l'administration douanière pour mettre en œuvre des mesures visant à prévenir la corruption et à assurer un niveau élevé d'intégrité.

L'UE se félicite de l'adoption de la loi sur les zones franches, qui étend les pouvoirs des douanes en matière de contrôle et de surveillance des marchandises dans les zones franches, et encourage le Monténégro à veiller à sa mise en œuvre intégrale sans tarder.

L'UE invite le Monténégro à poursuivre le renforcement de sa capacité administrative afin de mettre en œuvre et d'appliquer effectivement l'acquis de l'Union dans ce chapitre. L'UE se félicite que le Monténégro se soit engagé à renforcer ses capacités en matière douanière afin d'être en mesure de faire face à des volumes des échanges plus importants, de s'acquitter de ses responsabilités en matière de perception des ressources propres de l'UE et d'assurer un niveau équivalent de contrôle des marchandises franchissant les frontières extérieures de l'UE après l'adhésion du Monténégro à l'UE. L'UE rappelle au Monténégro qu'il est essentiel de renforcer ses capacités de mise en œuvre et ses capacités numériques dans le domaine des douanes, étant donné que le Monténégro sera responsable des procédures et contrôles douaniers des marchandises entrant dans l'union douanière de l'UE et, par conséquent, dans le marché unique, à compter de la date d'adhésion.

L'UE se félicite dès lors que le Monténégro se soit fermement engagé à prendre, d'ici à son adhésion, des mesures visant à améliorer encore les capacités de l'administration douanière dans les domaines des ressources humaines, de la formation, des équipements de contrôle douanier, de la mesure des performances, de la modernisation des procédures douanières et des processus de dédouanement, ainsi que de l'amélioration des capacités de contrôle douanier et d'application de la législation, afin de mettre en œuvre l'acquis de manière effective.

L'UE attend du Monténégro qu'il l'informe régulièrement de l'évolution de la situation et des mesures prises à cet égard. L'UE note que le Monténégro a élaboré plusieurs plans d'action assortis d'étapes et de résultats concrets afin d'améliorer ses capacités de mise en œuvre. La Commission européenne suivra de près la mise en œuvre de ces plans d'action. En particulier, l'UE attend du Monténégro qu'il augmente le nombre de ses fonctionnaires des douanes (notamment de spécialistes en informatique) d'au moins 40 fonctionnaires à temps plein par an (soit 10 % de ses effectifs actuels) d'ici à la date d'adhésion. L'UE insiste sur le fait que, à compter de l'adhésion, c'est dans l'intérêt des citoyens et des opérateurs économiques de l'UE que l'administration monténégrine des douanes devra gérer et contrôler les frontières du Monténégro, qui correspondront alors aux frontières extérieures de l'Union.

L'UE constate que les actions susmentionnées répondent aux exigences du deuxième critère de clôture énoncé dans le document AD 33/14 CONF 27.

Environnement douanier numérique

L'UE souligne que l'adhésion à l'UE exige que les procédures douanières soient entièrement numérisées et que les systèmes numériques utilisés par l'administration douanière du Monténégro soient interconnectés avec l'environnement douanier numérique de l'UE.

L'UE évalue favorablement la mise en œuvre par le Monténégro de la phase 6 du nouveau système de transit informatisé (NSTI) ainsi que des améliorations apportées à ses systèmes nationaux d'information douanière, qui intègrent désormais des fonctionnalités supplémentaires dans les domaines de la déclaration en douane et du traitement des décisions douanières, de la gestion automatisée des risques et du traitement des données préalables relatives au trafic maritime et postal.

L'UE prend acte du fait que le Monténégro a adopté des plans ambitieux visant à mettre en place l'ensemble des systèmes douaniers numériques qui doivent être opérationnels dans le pays afin de pouvoir mettre en œuvre l'acquis douanier de l'Union dans un environnement numérique pleinement conforme aux normes et exigences de l'UE d'ici à la date d'adhésion, et qu'il a prévu les ressources budgétaires nécessaires à cet effet. L'UE relève notamment que le Monténégro a adopté un programme national visant à développer, tester et mettre en service 11 composantes nationales des systèmes douaniers numériques de l'UE, offertes par l'administration financière de la République de Slovénie, ainsi que le système automatisé d'exportation (SAE) et le système de contrôle des importations 2 (ICS2).

L'UE invite le Monténégro à adopter un programme national de mise en œuvre plus détaillé, comprenant des échéances, des étapes et des résultats concrets et réalisables pour chaque phase du projet, à prévoir un système solide de suivi des étapes intermédiaires et à établir un cadre de gouvernance facilitant les discussions ouvertes avec les parties prenantes internes et externes. En conséquence, l'UE invite le Monténégro à mettre en place un système de gouvernance adapté, associant différents services ainsi que l'encadrement supérieur, afin de gérer et de suivre la mise en œuvre numérique requise et de faire face à tout risque détecté. Par ailleurs, l'UE invite le Monténégro à renforcer et maintenir, au sein de l'administration douanière, les capacités nécessaires à la gestion des projets sur les plans opérationnel et informatique (ressources humaines au sein de l'administration douanière), à assurer un soutien continu de la part des contractants externes et à favoriser une coopération et une coordination efficaces avec les services de la Commission. En outre, l'UE invite le Monténégro à élaborer et à mettre en place une stratégie de transition et de formation destinée aux agents des douanes et aux opérateurs économiques, tout en allouant et en garantissant les ressources nécessaires au développement et à la maintenance continus des systèmes suivant les évolutions de l'environnement douanier numérique de l'UE.

Par conséquent, l'UE demande instamment au Monténégro d'intensifier sensiblement, avant son adhésion, ses efforts en vue de développer, de tester et de déployer à l'échelle nationale les systèmes numériques requis pour la numérisation des procédures douanières, en assurant une gestion automatisée des risques, des contrôles adéquats des flux de marchandises ainsi que la protection des frontières extérieures de l'UE.

L'UE souligne qu'il importe que le Monténégro prenne des mesures adéquates pour satisfaire aux exigences susmentionnées, étant donné que l'intégration du Monténégro dans l'union douanière de l'UE à compter de la date d'adhésion ne sera possible que si l'administration douanière a mis en œuvre l'ensemble des systèmes numériques de l'UE requis. Il s'agit notamment de faire en sorte que son environnement douanier numérique national réponde aux normes et exigences de l'UE afin d'assurer la connectivité et l'interopérabilité, ainsi que de permettre aux entreprises concernées de se connecter à l'environnement douanier numérique de l'UE. En outre, le Monténégro doit veiller à ce que l'accès aux systèmes douaniers centraux de l'UE et leur utilisation, y compris leur intégration dans les processus et systèmes nationaux, soit mis en œuvre.

L'UE invite le Monténégro à fournir régulièrement des informations sur la mise en œuvre des systèmes numériques de l'UE requis dans son environnement douanier national. La Commission accompagnera le Monténégro et suivra de près les progrès réalisés dans la mise en œuvre de son programme de numérisation des douanes.

L'UE insiste fortement sur le fait que, pour que le Monténégro puisse participer au marché unique et à l'union douanière, il devra être en mesure de mettre en œuvre, d'ici à la date d'adhésion, la législation douanière applicable ainsi que l'ensemble des systèmes informatiques douaniers de l'UE nécessaires à l'application effective du cadre douanier. Le Monténégro doit être en mesure de se conformer à la législation douanière et de mettre en place les systèmes informatiques requis d'ici à la date d'adhésion, faute de quoi il se créerait un risque élevé que le pays soit utilisé comme point d'entrée pour contourner les règles de l'union douanière. Afin de prévenir ce risque, l'UE va suivre de près la mise en œuvre adéquate et en temps utile par le Monténégro du développement et des fonctionnalités des systèmes informatiques douaniers jusqu'à son adhésion; dans ce contexte, il convient que le Monténégro présente à la Commission des rapports de suivi tous les six mois à compter de la date de clôture du présent chapitre. Sur cette base, la Commission procédera, jusqu'à l'adhésion, à des évaluations régulières des progrès accomplis par le Monténégro en vue de se conformer aux exigences de l'union douanière.

L'UE constate que les actions susmentionnées répondent aux exigences du troisième critère de clôture énoncé dans le document AD 33/14 CONF 27.

* * *

Compte tenu des considérations qui précèdent, l'UE note qu'à ce stade, il n'est pas nécessaire de poursuivre les négociations sur ce chapitre.

L'UE continuera à suivre les progrès réalisés en matière d'alignement sur l'acquis et de mise en œuvre de ce dernier tout au long des négociations. L'UE souligne qu'elle accordera une attention particulière au suivi de chacun des points spécifiques évoqués précédemment afin de s'assurer des capacités administratives du Monténégro, de l'harmonisation complète de sa législation avec l'acquis dans tous les domaines relevant du présent chapitre, ainsi que de sa mise en œuvre et de son application effectives. Une importance particulière doit être accordée aux liens entre le présent chapitre et d'autres chapitres des négociations. L'évaluation définitive de la conformité de la législation du Monténégro avec l'acquis ainsi que de sa capacité à le mettre en œuvre ne pourra intervenir qu'à un stade ultérieur des négociations. Outre l'ensemble des informations que l'UE pourra solliciter dans le cadre des négociations sur ce chapitre et qui devront être fournies à la Conférence, l'UE invite le Monténégro à fournir régulièrement, par écrit, au conseil de stabilisation et d'association, des informations détaillées sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'acquis et le renforcement de ses capacités administratives.

Eu égard à toutes les considérations qui précèdent, l'UE reviendra, si nécessaire, à ce chapitre au moment voulu.

L'UE note que le Monténégro, dans ses positions de négociation AD 15/14 REV 2 CONF-ME 10 et AD 11/26 CONF-ME 10, accepte l'acquis au titre du chapitre 29, tel qu'il est en vigueur au 16 avril 2026. L'UE observe en outre que le Monténégro déclare qu'il poursuivra le processus d'harmonisation avec l'acquis et qu'il sera prêt à le mettre en œuvre au moment de son adhésion à l'Union européenne.

En outre, l'UE rappelle que de nouveaux éléments peuvent s'ajouter à l'acquis entre le 16 avril 2026 et l'achèvement des négociations.