

ARCHIVES HISTORIQUES DE LA COMMISSION

COLLECTION RELIEE DES
DOCUMENTS "COM"

COM (64)187

Vol. 1964/0042

Disclaimer

Conformément au règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil du 1er février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 43 du 15.2.1983, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1700/2003 du 22 septembre 2003 (JO L 243 du 27.9.2003, p. 1), ce dossier est ouvert au public. Le cas échéant, les documents classifiés présents dans ce dossier ont été déclassifiés conformément à l'article 5 dudit règlement.

In accordance with Council Regulation (EEC, Euratom) No 354/83 of 1 February 1983 concerning the opening to the public of the historical archives of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (OJ L 43, 15.2.1983, p. 1), as amended by Regulation (EC, Euratom) No 1700/2003 of 22 September 2003 (OJ L 243, 27.9.2003, p. 1), this file is open to the public. Where necessary, classified documents in this file have been declassified in conformity with Article 5 of the aforementioned regulation.

In Übereinstimmung mit der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 354/83 des Rates vom 1. Februar 1983 über die Freigabe der historischen Archive der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. L 43 vom 15.2.1983, S. 1), geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1700/2003 vom 22. September 2003 (ABl. L 243 vom 27.9.2003, S. 1), ist diese Datei der Öffentlichkeit zugänglich. Soweit erforderlich, wurden die Verschlussachen in dieser Datei in Übereinstimmung mit Artikel 5 der genannten Verordnung freigegeben.

COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE

COMMISSION

VII/III/COM(64) 187 final

Bruxelles, le 4 juin 1964

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL
relatif au problème du franchissement de la
frontière italienne par les transports
ferroviaires de marchandises

VII/III/COM(64) 187 final

S O M M A I R E

I. INTRODUCTION

II. ASPECTS FERROVIAIRES ET COMMERCE

- 1) Problèmes d'infrastructure ferroviaire
- 2) Problèmes de la planification du trafic

III. ASPECTS DOUANIERS

- 1) Fonction propre des gares internationales et des services douaniers qui y sont installés
- 2) Rigueur des principes sur lesquels est fondée la législation douanière italienne en tant qu'entrave au développement des échanges internationaux
- 3) Mesures administratives spéciales mises en oeuvre dans les gares internationales par l'Administration des Douanes italiennes en tant que remèdes à la situation actuelle

IV. SOLUTIONS SUSCEPTIBLES D'ETRE MISES EN OEUVRE

- 1) Sur le plan ferroviaire
 - a) Aménagement de l'infrastructure
 - b) Amélioration de l'exploitation ferroviaire
- 2) Sur le plan douanier
 - a) Réforme générale de la loi douanière et de son règlement d'application
 - b) Mesures générales susceptibles d'être adoptées en ce qui concerne les lieux de dédouanement des marchandises
- 3) Sur d'autres plans

V. CONCLUSIONS

- 1) Considérations générales
 - 2) Résumé des possibilités d'amélioration à court terme
 - 3) Résumé des possibilités d'amélioration à moyen terme
 - 4) Résumé des possibilités d'amélioration à long terme
-

I. INTRODUCTION

Le franchissement de la frontière italienne par les transports ferroviaires de marchandises suscite, depuis un certain temps et, en particulier, depuis le début de l'année 1963, des difficultés qui, au fur et à mesure de l'accroissement des échanges entre les pays de la Communauté et à la faveur de l'essor de l'économie italienne, n'ont pas été sans soulever des problèmes importants tant aux administrations ferroviaires et douanières qu'aux milieux professionnels directement intéressés.

Il convient, tout d'abord, de situer ces difficultés dans un contexte économique d'ensemble. Depuis plusieurs années, l'économie italienne a, en effet, connu un essor exceptionnel à la faveur duquel la production industrielle a doublé en huit ans tandis que, de 1958 à 1962, le parc des véhicules privés, le chiffre d'affaires des grands magasins et le volume du commerce extérieur ont, eux aussi, doublé. Au cours de cette même période, le parc des véhicules utilitaires a accusé une augmentation d'environ 30 %, le tourisme national et international connaissant, pour sa part, une expansion rapide. Enfin, d'importants déplacements de main d'oeuvre ont eu lieu à l'intérieur de l'Italie comme à destination de l'étranger.

Sur le plan des transports internationaux de marchandises, le trafic des gares frontières italiennes a, en moyenne, doublé de 1952 à 1962, les augmentations les plus importantes se situant aux gares frontières italo-suisse et notamment à Chiasso où le trafic a triplé au cours de cette période. De son côté, le trafic de voyageurs a également doublé, en moyenne, et parfois même quintuplé comme à Domodossola. Le trafic routier aux points frontières a connu un développement encore plus considérable, en particulier dans le secteur des transports de voyageurs ; par contre, l'importance relative du trafic de marchandises, même si ce dernier a doublé, voire même triplé sur certaines relations internationales, est demeurée limitée par rapport à celle des transports ferroviaires.

Du point de vue géographique, il convient de noter que le trafic ferroviaire, de marchandises comme de voyageurs, entre l'Italie

et les autres pays de la Communauté est acheminé sur un nombre relativement restreint d'itinéraires, parmi lesquels ceux qui traversent la Suisse détiennent la première place. On discerne donc tout l'intérêt de prendre tout d'abord en considération, dans le cadre d'un examen des difficultés rencontrées par le trafic ferroviaire de marchandises à destination de l'Italie, les itinéraires de transit suisses et, notamment, celui du Gothard, sans négliger pour autant les autres voies d'accès, telles que celles de Modane et du Brenner, situées respectivement à l'ouest et à l'est des itinéraires helvétiques.

Le présent rapport porte donc, d'une façon générale, sur les problèmes qui se posent dans les gares les plus importantes pour ce trafic entre l'Italie, d'une part, la Suisse, la France et l'Autriche, d'autre part (Chiasso, Domodossola, Modane et Brennero-Fortezza).

Un accroissement massif du trafic international par chemin de fer, dépassant largement les prévisions établies, tel qu'il s'est produit au cours des dernières années entre l'Italie et ses partenaires du Marché commun, ne pouvait pas aller sans difficultés, d'autant plus que des problèmes analogues d'adaptation se présentaient également sur le plan des transports nationaux, aussi bien ferroviaires que routiers. A la suite de circonstances extérieures tout à fait exceptionnelles, cette situation s'est considérablement aggravée au cours du premier semestre 1963. Les basses eaux du Rhin au mois de novembre précédent, la période de gel particulièrement longue qui avait immobilisé la navigation intérieure et gravement affecté le trafic routier, la demande accrue de transports qui en a résulté par la suite, et notamment de transports à destination de la Suisse, en vue de la reconstitution des stocks de l'économie helvétique qui avaient anormalement baissé, l'accroissement ultérieur des importations italiennes, les difficultés techniques éprouvées par le réseau ferroviaire suisse, le trafic touristique et enfin, le déplacement de masses très importantes d'émigrés italiens à l'occasion des élections législatives ont donné lieu à la formation de goulots d'étranglement particulièrement spectaculaires imposant, notamment, des suspensions fréquentes dans le trafic de transit à destination de l'Italie.

Cette situation, qui s'est plus ou moins normalisée au cours des derniers mois, à la suite de l'adoption de certaines mesures dans le domaine de l'exploitation ferroviaire, n'en reste pas moins préoccupante puisqu'il semble qu'un accroissement ultérieur du trafic pourrait se heurter à nouveau à des difficultés considérables.

La Commission s'était déjà préoccupée de ce problème avant que ces difficultés atteignent ce point critique, dans le cadre de son action générale en matière d'amélioration des conditions de franchissement des frontières. L'aggravation de la situation l'amenait, cependant, à adresser, le 15 juillet 1963, une lettre au Représentant permanent de l'Italie auprès des Communautés européennes, en le priant de saisir son Gouvernement de ce problème.

De leur côté, deux membres du Parlement européen, MM. Müller Hermann et Dichgans, posaient, le 8 août 1963, une question écrite, à ce sujet, au Conseil, qui invitait la Commission, par lettre du 15 octobre 1963, à le tenir informé "des suites qui seront données à l'action entreprise afin d'améliorer la situation actuelle".

La Commission a estimé qu'il était indispensable, pour répondre à ce mandat, de recueillir, dans un souci d'information, la documentation la plus exhaustive possible et a pris contact, à cet effet, avec les administrations ferroviaires et douanières des Etats membres intéressés. La Mission suisse auprès des Communautés européennes, consciente de l'importance de ce problème aussi bien pour l'économie helvétique que pour le développement des échanges entre les pays de la Communauté, a bien voulu, d'autre part, faciliter la tâche de la Commission en mettant ses représentants en contact avec les administrations suisses intéressées.

La Commission a, par ailleurs, mené ses études en liaison étroite avec les services compétents de la Haute Autorité de la C.E.C.A..

Il est ainsi possible de broser un premier tableau de la situation en examinant successivement les aspects essentiels des diffi-

cultés, telles qu'ils apparaissent à l'issue d'une analyse objective sur le double plan ferroviaire et douanier.

Il restera ensuite à apprécier les différents éléments de solution qu'il est possible d'envisager en fonction de cette situation tant en ce qui concerne les mesures à court terme que les propositions réalisables à plus longue échéance.

II. ASPECTS FERROVIAIRES ET COMMERCIAUX

1) Problèmes d'infrastructure ferroviaire

Il est évident que les difficultés auxquelles se heurte le trafic ferroviaire de marchandises à destination de l'Italie sont d'abord imputables à l'existence de la barrière naturelle des Alpes qui rend difficiles et onéreuses la construction ainsi que l'exploitation de nouvelles voies de communication.

Indépendamment de la capacité relativement limitée des percées alpines actuelles, se pose le problème de l'insuffisance des installations des gares frontières eu égard à l'augmentation constante du trafic (1). Il en résulte que chaque pointe de trafic s'accompagne d'un encombrement progressif et généralisé non seulement des gares frontières elles-mêmes mais également des gares et des lignes situées en amont de celles-ci.

Il est clair qu'on ne saurait, sous peine de présenter ce problème de manière imparfaite, porter les difficultés dont il est question ici au compte exclusif des insuffisances de l'infrastructure ferroviaire. On ne peut cependant sous-estimer l'intérêt qui s'attache, en ce domaine, non seulement à l'extension de la capacité des gares frontières ainsi qu'à l'aménagement d'installations sur les itinéraires

.../...

(1) Le tableau de l'annexe I indique le nombre de wagons entrés en Italie, par les principales gares frontières, de septembre 1961 à janvier 1964.

d'accès mais encore, et peut être surtout, au développement de l'infrastructure des gares douanières intérieures. Une action sur ce plan permettrait, en effet, en même temps, ainsi qu'il est indiqué plus loin, de limiter, d'une façon générale, l'encombrement des gares frontières ; dans la mesure où cela s'avèrerait nécessaire, il pourrait être, d'autre part, utile, sur le plan de l'exploitation ferroviaire, de procéder, dans les gares qui les précèdent, à certaines opérations préliminaires de nature à faciliter les opérations dans les gares frontières elles-mêmes.

En ce qui concerne plus particulièrement la Suisse, il semble qu'un certain décalage, dont les effets sont encore perceptibles, se soit produit, au cours des dernières années, entre une infrastructure et des moyens d'exploitation relativement statiques et l'application d'une politique commerciale très dynamique. Cette dernière s'est, en particulier, traduite, par la concentration, sur le réseau, de la plus large partie du trafic ferroviaire de marchandises entre l'Italie et ses partenaires du Marché commun. Il est cependant équitable de préciser que, si le réseau suisse paraît se caractériser par une relative saturation de ses lignes, les autres voies d'accès ferroviaires en Italie ne semblent pas posséder, non plus, dans leur ensemble, selon les informations qui ont été recueillies sur ce point, des réserves de capacité assez importantes pour offrir, éventuellement, une alternative valable aux itinéraires de transit helvétiques.

Il convient également de reconnaître les efforts qui ont été d'ores et déjà accomplis et sont poursuivis par les chemins de fer fédéraux tant pour accroître, en particulier, la capacité des installations des gares de Chiasso (1) et de Bâle-Muttenz (2) que pour aménager,

.../...

(1) Achèvement des travaux prévu pour 1966

(2) Achèvement de l'aménagement de la gare de Bâle prévu entre 1970 et 1972 ; raccordement en delta entre la gare badoise et celle de Muttenz prévu pour 1966.

d'une façon générale, les lignes du Gothard et du Lötschberg. Au titre des projets de grande envergure existant pour ces deux lignes, on peut, en particulier, signaler celui d'un tunnel de base sur la ligne du Gothard ou sur celle du Lötschberg, dont le débit se trouverait ainsi très sensiblement accru ainsi que le doublement des derniers tronçons à simple voie de la ligne du Valais.

2) Problèmes de la planification du trafic

Ainsi qu'il a été dit plus haut, la situation actuelle du trafic marchandises à la frontière italo-suisse suscite moins de préoccupations qu'à la fin du dernier hiver et se caractérise, dans son ensemble, depuis le mois d'octobre 1963, par une relative stabilisation.

Il convient sans aucun doute de porter au crédit des mesures prises par les chemins de fer fédéraux suisses une large part de cette amélioration. Les administrations ferroviaires intéressées avaient en effet tenu, à leur initiative, depuis le mois de mai 1963, diverses réunions pour tenter d'élaborer, sur le plan de l'exploitation, une solution à ces difficultés chroniques. Au cours d'une dernière réunion, tenue à Karlsruhe en septembre 1963, le principe d'une planification du trafic a finalement été arrêté par les chemins de fer fédéraux suisses (C.F.F.). Dans le cadre de cette dernière, les C.F.F. ont ultérieurement fixé les termes d'une réglementation des envois par wagons complets à destination de l'Italie, en transit par la Suisse, à l'exception des expéditions en grande vitesse, des animaux vivants, des marchandises périssables et des wagons vides.

Dans le cadre de cette réglementation, établie dans le souci d'utiliser au maximum la capacité de transport dans le trafic de marchandises à destination de l'Italie et mise en vigueur depuis la fin du mois d'octobre 1963, les cinq réseaux expéditeurs des pays de la Communauté ainsi que les ports rhénans de Bâle se voyaient attribuer, chaque jour ouvrable, une quote-part de chargement en nombre de wagons qui a évolué de la façon suivante :

.../...

Chemin de fer expéditeur	Quotes-parts journalières, en nombre de wagons				
	28.10.63	1.1.64 1)		20.1.64 2)	
		4 jours	2 jours ₃₎	4 jours	2 jours ₃₎
Chemin de fer fédéral allemand (DB)	430	450	500	490	540
Société nationale des chemins de fer français (SNCF)	190	190	210	210	230
Société nationale des chemins de fer belges (SNCB)	60	60	70	75	85
Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (CFL)	25	25	30	35	40
Chemins de fer néerlandais (NS)	35	35	40	50	55
Ports rhénans de Bâle	110	110	125	85-135 4)	85-135 4)
TOTAUX	850	870	975	970	1060

- 1) augmentation : 6,6 % par semaine
2) nouvelle augmentation : 10 % par semaine
3) vendredi/samedi : DB, SNCF, Ports rhénans de Bâle
jeudi/vendredi : CFL, SNCB, NS
4) gradation par mois : I, II : 85
II - V + XI, XII : 115
VI - X : 135

.../...

Il a, par ailleurs, été décidé que les "trains blocs" (trains composés de wagons transportant des marchandises homogènes avec lettres de voiture directes) ne tomberaient pas sous le coup des mesures de planification.

On doit, en tout état de cause, constater que les mesures de planification décrites ci-dessus ont permis, depuis leur mise en vigueur, d'écouler un trafic sensiblement supérieur à celui de la même période de référence des années précédentes. Par ailleurs, les contingents attribués n'ont été utilisés, au cours des mois de janvier à avril 1964, que dans les proportions décroissantes de 92,5 , 90,3 , 78,8 et 76,8 % et permettent, par conséquent, de couvrir l'ensemble de la demande.

Il est cependant clair que des mesures de cette nature, qui représentent, par ailleurs, un effort sur le plan de la rationalisation de l'exploitation, ne peuvent être considérées que comme une solution temporaire du problème. Il s'agit, en effet, de mesures équivalant à un contingentement des échanges et qui ne peuvent être acceptées, à ce titre, dans le cadre du développement progressif du Marché commun.

III. ASPECTS DOUANIERS

1) Fonction propre des gares internationales et des services douaniers qui y sont installés

Il ressort des Conventions réglant les services des douanes communes des gares internationales de Chiasso, Luino, Domodossola, Modane et Vintimille que la fonction principale à laquelle ont été appelées ces gares consiste à assurer la "libre circulation" des trains de voyageurs et de marchandises sur les "routes douanières considérées"(1).

.../...

- (1) Voir :
- Convention de Berne du 15.12.1882 réglant les services des douanes dans les gares de Chiasso et Luino et dans les gares intermédiaires de Maccagno et Pino sur le chemin de fer du Gothard.
 - Convention de Rome des 18 et 24.3.1906 réglant le service des douanes sur le chemin de fer du Simplon.
 - Convention de Rome du 29.1.1951 relative aux gares internationales de Modane et Vintimille.

Par conséquent, pour rester dans le domaine des marchandises, la fonction propre des douanes installées dans les gares internationales situées sur l'arc alpin consiste à permettre l'écoulement le plus rapide possible des marchandises.

En fait, cependant, ces gares s'étant transformées de plus en plus en véritables "plaques tournantes" du trafic international Nord-Sud et vice-versa, l'activité des services des douanes qui y sont installés s'est axée de plus en plus sur le secteur de la mise à la consommation des marchandises, le volume afférent au transit proprement dit ayant diminué d'une année à l'autre.

En effet, si l'on prend en considération la seule douane de Chiasso, qui est la plus représentative à cet égard, on se trouve, ainsi que l'indiquent les données du tableau page 10, en présence d'une modification essentielle de la nature des activités des services de douane, en ce sens que les opérations relatives aux importations définitives des marchandises ont augmenté d'une façon anormale par rapport aux opérations de transit.

Le tableau de la page 10 indique en effet qu'en 1938, le nombre total des opérations relatives à la mise à la consommation et à l'admission temporaire constituait environ 25 % du volume total des opérations relatives au transit, tandis qu'en 1962, ce rapport était d'environ 3/5.

D'ailleurs, pour en rester à la douane de Chiasso, il est à noter qu'à la fin de l'exercice 1961/1962, ce bureau de douane occupait, sur un total de 74 bureaux principaux de douane, la deuxième place pour le nombre d'opérations douanières d'exportation, la troisième place pour le nombre d'opérations douanières d'importation et la quatrième place pour l'importance des recettes.

La situation, en 1963, n'est pas différente dans les autres gares internationales.

L'analyse des différents éléments qui se sont trouvés à la base de cette modification substantielle de la fonction propre des

NOMBRE DES DECLARATIONS DE MARCHANDISES PRESENTEES EN DOUANE A CHIASSO

	Année 1938	Année 1952	Année 1962	Pourcentage de variation en 1962 par rapport à	
				1938	1952
- Déclarations relatives à la mise à la consommation	9.850	60.491	198.139	+ 1911,6 %	+ 227,6 %
- Déclarations relatives à l'admission temporaire	1.250	663	612	- 51 %	- 7 %
- Déclarations relatives au transit, y compris les expéditions à une autre douane	35.750	53.971	154.092	+ 331 %	+ 185,5 %
TOTAUX	46.850	115.125	352.843	+ 653,1 %	+ 206,5 %

.../...

douanes installées dans les gares en cause a permis de dégager l'importance particulière des facteurs suivants :

- a) augmentation croissante du volume global du trafic, notamment après l'entrée en vigueur des Traités de Paris et de Rome, libération des échanges intervenus au sein de l'O.E.C.E. et convertibilité des devises réalisée au sein de l'O.C.D.E.. En dix ans, le trafic des marchandises a augmenté en moyenne d'environ 200 % (de 300 % à Chiasso), tandis que le nombre des opérations douanières proprement dites s'est accru d'environ 500 % ;
- b) rapidité plus grande dans l'accomplissement des opérations douanières par rapport aux délais normaux effectifs ou prévisibles auxquels sont assujetties les opérations douanières réalisées à l'intérieur de la Péninsule, tout au moins jusqu'à la fin de 1963 ;
- c) coût total des services rendus sensiblement inférieur, en général, au coût total des services rendus dans les autres lieux de la Péninsule, en ce qui concerne soit les redevances perçues par les chemins de fer et par les commissionnaires en douane, soit certaines redevances exigées par la douane au titre de ses propres services.

En ce qui concerne, en particulier, les gares de Chiasso, Luino et Domodossola, on doit, en outre, noter que le système de la détaxe dont bénéficient les marchandises traversant le territoire suisse a joué un rôle relativement important dans l'accroissement du volume du trafic du Gothard et du Simplon. Il semble que cette détaxe ainsi que les tarifs spéciaux accordés à certaines catégories de marchandises constituent un facteur non négligeable de la détermination du coût total du transport des marchandises et des bénéfices des transitaires. Elle a, par conséquent, une influence directe sur les conditions mêmes de la concurrence et sur le choix du lieu de dédouanement des marchandises.

.../...

2) Rigueur des principes sur lesquels est fondée la législation douanière italienne en tant qu'entrave au développement des échanges internationaux

Une étude attentive des principes sur lesquels est fondée la législation douanière italienne, et en particulier la loi douanière de 1940 et son règlement d'application, a fait ressortir que cette législation ne répond pas, dans tous les cas, aux besoins propres de l'économie italienne actuelle, ni aux impératifs que pose son intégration dans le Marché commun.

Il est apparu notamment que la rigueur qui caractérise les principes sur lesquels a été structuré le système législatif douanier italien est telle que l'on peut se demander si elle ne constitue pas, en elle-même, l'obstacle principal à l'oeuvre de modernisation des instruments législatifs en matière douanière que souhaite, en général, le commerce international et, sur laquelle devraient se fonder, en particulier, l'union douanière et l'union économique prévues par le Traité de Rome.

A cet égard, il semble utile d'attirer l'attention notamment sur deux obligations fondamentales qui paraissent très éloignées des fondements juridiques sur lesquels sont basées les législations douanières d'autres pays. La première consiste à établir que la dette douanière prend naissance, en faveur de l'Etat italien, dans le chef du propriétaire de la marchandise étrangère, dès que cette dernière franchit la frontière italienne. Par conséquent, le propriétaire d'une marchandise déterminée serait, en principe, tenu "ex lege" de payer à l'Etat l'impôt exigible sur cette dernière avant même que sa volonté de la mettre à la consommation sur le marché italien ne se soit formellement manifestée et que cette marchandise ne soit effectivement entrée dans l'économie du pays. La rigueur de ce principe est d'autant plus accusée que même la perte d'une marchandise causée par un cas fortuit ou de force majeure ne décharge pas son propriétaire de sa responsabilité, sauf à titre exceptionnel. Quoi qu'il en soit, il est évident que l'on se trouve en présence d'une obligation qui, semble-t-il, pourrait trouver son explication à la lumière d'une conception du droit fiscal actuellement périmée.

La deuxième obligation personnelle, dont la rigueur n'est pas moins formelle, est celle qui incombe aux agents des douanes, dès que l'insolvabilité du contribuable a été établie, de payer à l'Etat toute somme qui, pour des raisons matérielles, n'aurait pas été acquittée, ou ne l'aurait été qu'en partie, lors du dédouanement d'une marchandise considérée (1). On peut facilement imaginer que l'agent désigné pour la vérification de cette marchandise n'étant pas soustrait à l'obligation d'indemniser l'Etat du dommage qui pourrait être, éventuellement, causé à celui-ci au cours de l'exercice de ses fonctions publiques est mis, par la loi douanière italienne elle-même, dans une situation telle qu'il se trouve incité à appliquer d'une manière formelle les dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives au dédouanement des marchandises, ses propres intérêts se trouvant mis en cause à tout moment. Le règlement douanier italien lui-même lui fournit, par ailleurs, des armes légales pour procéder, éventuellement, à la vérification systématique de toutes les marchandises.

Or, au-delà de toute considération concernant l'incompatibilité de ces obligations avec les principes modernes dont sont inspirées les lois douanières des autres pays industrialisés, la survivance de ces obligations paraît suffire, en elle-même, à démontrer que la législation douanière italienne est profondément marquée par un esprit périmé, dont le trait dominant consistait à soumettre à un contrôle très strict les échanges internationaux.

Par ailleurs, l'abaissement progressif et constant des barrières douanières, l'abolition des mesures contingentaires qui résulte des accords du GATT, la constitution d'une union douanière dans le cadre du Marché commun et la convertibilité des monnaies, font en particulier que, vis-à-vis d'une concurrence devenue plus vive aussi bien sur le marché intérieur que sur les marchés extérieurs, les méthodes et les procédures prévues par la législation douanière italienne actuellement en vigueur ne sont pas, en règle générale, adaptées aux conditions nouvelles ainsi qu'aux besoins du commerce international.

.../...

(1) On doit toutefois noter que cette obligation est conforme aux principes généraux de l'ordre juridique italien concernant les responsabilités personnelles des agents de l'Etat.

3) Mesures administratives spéciales mises en oeuvre dans les gares internationales par l'Administration des douanes italiennes en tant que remèdes à la situation actuelle

Au cours des dernières années, et notamment depuis l'entrée en vigueur du Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne, on a pu constater que l'Administration des douanes italiennes - consciente du fait que les conditions et les modalités prévues par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur en matière de dédouanement des marchandises dans les gares internationales constituaient un véritable handicap aux transports internationaux - a procédé à la mise en oeuvre d'une série de mesures administratives spécifiques afin de mettre les bureaux de douane des gares internationales en mesure de faire face aux différentes situations locales caractérisées par une augmentation constante du trafic de marchandises.

Compte tenu de l'objet de ce rapport, il semble que les mesures administratives suivantes méritent d'être mises en évidence car, eu égard à la rigueur de la législation douanière actuelle, elles se présentent comme une contribution concrète prise à l'initiative de l'Administration douanière italienne. Ces mesures vont dans le sens de l'harmonisation des procédures douanières à réaliser au sein des six Etats membres de la C.E.E., d'autant plus que certaines d'entre elles constituent des adaptations substantielles de certains principes fondamentaux de la loi douanière italienne :

a) Dédouanement des marchandises transportées en "wagons complets"

En ce qui concerne le dédouanement des marchandises transportées par wagons complets, des améliorations sensibles ont été apportées principalement aux procédures suivantes :

- Acceptation et examen préalables des déclarations de marchandises avant leur arrivée effective en gare : en ce qui concerne les marchandises homogènes ne nécessitant pas une vérification complexe, il a été admis, en règle générale, d'accepter et d'examiner les déclarations correspondantes avant même que ces marchandises n'arrivent en gare. Ainsi qu'il a été constaté, cette facilité a raccourci considérablement les délais qui, auparavant, avaient donné lieu à plusieurs plaintes des transitaires en raison du laps de temps considérable

qui s'écoulait entre l'arrivée des wagons en gare et le moment de la vérification matérielle de leur contenu.

- Présentation à posteriori des documents relatifs au règlement des devises : cette facilité revêt une importance particulière lorsque l'on considère le volume massif des produits sidérurgiques, des fruits et légumes ainsi que d'autres catégories de marchandises constituant la majeure partie du trafic.
- Utilisation des modèles T.I.F. : cette mesure administrative, réalisée en vertu d'une circulaire, permet aux intéressés de présenter en douane, au lieu et place des déclarations formelles prescrites par la loi douanière, le modèle T.I.F. prévu par la Convention de Genève du 10.1.1952 en matière de transports internationaux par chemin de fer, dans tous les cas où il s'agit de wagons complets (ou de petits lots) contenant des marchandises d'une même espèce, à l'exclusion, pour l'exportation, des marchandises bénéficiant de ristournes (1), la seule condition requise étant la désignation précise et détaillée des marchandises. Toutefois, cette condition n'étant pas remplie dans tous les cas, on doit remarquer qu'on n'a pas recouru, d'une façon générale, à cette facilité.

b) Dédouanement des marchandises transportées en "groupage"

En ce qui concerne le dédouanement des marchandises transportées en "groupage", certaines améliorations concrètes ont été réalisées sur le plan administratif. Pour ce qui est des opérations douanières à Chiasso, par exemple, il s'agit d'un service de contrôle portant sur plus de 200 déclarations de dédouanement par jour pour une quantité totale d'environ 300 tonnes de marchandises, dont la nature est assez variée et la valeur relativement importante. Dans ce secteur, une disposition administrative établit que, en règle stricte, les services des douanes des gares internationales sont tenus d'effectuer le dédouanement des marchandises le jour même où la déclaration a été présentée au bureau, ou, au plus tard, dans le courant de la matinée du lendemain, dans tous les cas où la déclaration a été présentée après 16 H.. L'ouverture des services douaniers responsables de ce secteur a été fixée à 8 H.

.../...

(1) Cette exception ne s'applique toutefois pas aux fruits et légumes destinés à l'exportation.

Cependant, on doit noter que, malgré cette facilité, 130 à 140 tonnes de marchandises déjà dédouanées restent "en souffrance" dans les magasins de Chiasso pendant plus de 10 jours en moyenne. L'encombrement de ces magasins s'explique notamment par le fait qu'il est, en général, de l'intérêt même des transitaires d'attendre la formation de wagons complets "en groupage", ce mode de réexpédition comportant des avantages économiques par rapport aux réexpéditions par colis isolés. On doit cependant observer que la revente des marchandises soit avant, soit après le dédouanement, constitue, elle aussi, un facteur non négligeable de l'encombrement de ces magasins.

c) Dédouanement des marchandises transportées en "grande vitesse"

Il s'agit en particulier d'un secteur portant sur les marchandises de nature périssable ou non qui constituent environ 10 % du trafic global.

Dans ce domaine, les services de la douane sont tenus au respect de certaines dispositions particulières, dont les plus importantes sont les suivantes :

- les marchandises périssables transportées en wagons complets ou en détail doivent être dédouanées dans un délai de trois à quatre heures à partir du moment de la présentation de la déclaration correspondante en douane. Les déclarants en douane ont la faculté de produire à posteriori la documentation afférente au règlement des devises et, le cas échéant, le document justifiant l'origine des produits, sous réserve de certaines garanties;
- les marchandises non périssables transportées "en détail" doivent être dédouanées dans le courant de la journée où la déclaration a été présentée en douane ou, exceptionnellement, dans le courant du jour suivant.

d) Dédouanement des marchandises transportées "en colis"

Dans toutes les gares frontières désignées pour le service de dédouanement des envois de détail, express ou non, les procédures relatives aux opérations douanières ont fait l'objet d'une refonte importante, sur le plan administratif, compte tenu, en règle générale,

de la nécessité d'adapter ces procédures au volume et à la qualité de ces importations particulières. La gare de Chiasso étant la principale intéressée dans ce genre de trafic, il semble que les dispositions administratives suivantes, spécialement édictées pour les services de douane de cette gare, méritent d'être soulignées :

- lorsqu'il s'agit de "colis express", le dédouanement doit être effectué au plus tard quelques heures après l'arrivée en gare des produits, la non-présentation de la documentation bancaire ou de l'origine ne devant pas, en règle générale, constituer une entrave à la rapidité du dédouanement ;
- lorsqu'il s'agit de colis autres, le dédouanement doit être réalisé au plus tard dans la journée au bureau de la douane voisine de Ponte-Chiasso, sur lequel ces colis sont acheminés dès leur arrivée en gare de Chiasso. L'ampleur et l'importance de ce service peuvent être évaluées si l'on considère que, pour la seule année 1963, environ 30.000 colis contenant des marchandises variées et de valeur importante ont été dédouanés. On doit, en outre, noter que la quantité totale de marchandises s'est située à un niveau moyen annuel de 1.000 tonnes environ pour les années 1960 à 1963.

IV. SOLUTIONS SUSCEPTIBLES D'ETRE MISES EN CEUVRE

La description de la situation, telle qu'elle vient d'être faite, a permis de constater que les difficultés de franchissement de la frontière italienne par les transports ferroviaires de marchandises se situaient à la fois sur le plan "transports" et sur le plan douanier. Il convient donc de rechercher les solutions à apporter à ces problèmes sous ces deux aspects, en ne perdant pas de vue la nécessité d'une coordination des mesures susceptibles d'être adoptées par les administrations compétentes respectives. Cette action devrait, d'autre part, s'accompagner de l'adoption, dans d'autres domaines, de dispositions de nature à les compléter utilement.

1) Sur le plan ferroviaire

a) Aménagement de l'infrastructure

Une première possibilité à envisager consiste dans le développement de l'infrastructure aux points névralgiques du trafic, qu'il

.../...

s'agisse des gares frontières ou des principales gares intérieures. Cette solution doit être attentivement examinée, essentiellement en fonction de certains travaux d'aménagement, parfois très importants, qui devront encore être entrepris ou achevés. Ces derniers devront cependant être conçus compte tenu des modifications qui pourront être apportées à la procédure douanière et, en général, de la pratique commerciale qui en résultera. En effet, les besoins se trouveront d'autant plus limités, dans le domaine de l'infrastructure, aux gares frontières, que les opérations douanières seront plus généralisées dans les gares intérieures. Dans cette hypothèse, il est clair que ce seront notamment les gares intérieures qui devront être adaptées à l'accroissement du trafic (1). En ce qui concerne les gares frontières, dont la capacité de débit est parfois limitée, il conviendra de trouver des solutions susceptibles de s'adapter à chaque cas d'espèce, en fonction, par ailleurs, des aménagements qui pourront intervenir sur le plan de la réglementation administrative.

b) Amélioration de l'exploitation ferroviaire

La planification actuellement en vigueur sur les parcours de transit suisses permet d'adapter le trafic à la capacité de débit des gares frontières italo-suisse. Cette solution à caractère restrictif, même si elle a permis de normaliser la situation et de faire face aux difficultés les plus considérables, ne peut, en aucun cas, être considérée comme une solution définitive.

En revanche, il pourrait s'avérer opportun, tant pour les chemins de fer italiens eux-mêmes que pour les réseaux expéditeurs, de mettre en oeuvre ou de généraliser, sur le plan de l'exploitation, certaines mesures susceptibles de décongestionner les gares frontières les plus importantes intéressant le trafic avec l'Italie.

Bien qu'il paraisse encore possible de développer le système des "trains blocs", il ne faut cependant pas se dissimuler qu'il se heurte à des limites tenant aux nombreuses difficultés qu'il soulève sur le plan commercial.

.../...

(1) Il convient de signaler, dans cet ordre d'idées, l'important projet de construction d'une nouvelle gare douanière à Milan.

Les administrations ferroviaires intéressées pourraient apporter, pour leur part, une contribution valable à l'amélioration de la situation en opérant, sur leur réseau, une présélection systématique des wagons selon les caractéristiques douanières des marchandises transportées. Il convient, de surcroît, d'éviter l'acheminement sur les gares frontières des wagons pour lesquels les documents douaniers provenant du pays d'origine sont incomplets. Ce principe s'applique également aux expéditions faites sous le couvert d'un seul certificat de libre pratique C.E.C.A. ou de circulation C.E.E. ou Euratom et pour lesquelles il est essentiel que tous les wagons soient présentés ensemble à la gare frontière italienne. Il serait, en outre, hautement souhaitable d'opérer un tri préalable des wagons destinés à être acheminés soit sous caution vers une gare intérieure italienne, soit en transit international. Un deuxième tri pourrait permettre de former des rames composées de wagons soumis normalement au dédouanement sur la voie d'arrivée.

Il faut reconnaître que cette présélection fait déjà l'objet d'une large application sur certaines grandes relations, notamment entre l'Allemagne et la Suisse, d'une part, la France et l'Italie, d'autre part, mais il est évident que cette méthode gagnerait à être encore améliorée et généralisée.

Dans la même optique, consistant à limiter au strict minimum les manoeuvres dans les gares frontières, il paraît également nécessaire de soumettre les wagons à une vérification technique rigoureuse et de s'assurer ainsi qu'ils répondent bien aux normes exigées par le réseau de destination.

Il serait également opportun de faire précéder, dans la mesure du possible, les wagons par la documentation douanière correspondante de façon à permettre à la douane italienne de procéder à certaines opérations préliminaires avant l'arrivée de ces derniers à la gare frontière. Ce système, qui se trouve d'ores et déjà appliqué à certains points frontières, nécessite des mesures d'application très rigoureuses en l'absence desquelles il risquerait de se révéler inopérant.

Il paraît, enfin, nécessaire, dans le cas où cette mission incombe à l'administration ferroviaire intéressée, d'accélérer au maximum la formation des trains au départ, en d'autres termes, de retirer des voies de douane des wagons pour lesquels la mainlevée a déjà été donnée.

En ce qui concerne les chemins de fer italiens, il s'avère indispensable d'aménager fondamentalement les taxes et redevances perçues à l'occasion des opérations effectuées à la frontière. Certaines modifications ont déjà été apportées mais elles ne paraissent cependant pas suffisantes pour inciter les usagers à faire procéder au dédouanement dans les gares intérieures. Ces taxes et redevances doivent être, dans leur ensemble, à tout le moins équivalentes, que le dédouanement soit effectué à la gare frontière ou dans une gare intérieure. A titre temporaire et afin de compenser partiellement d'autres frais à caractère non ferroviaire qui sont, en général, plus importants actuellement dans les gares intérieures, il pourrait même être envisagé d'appliquer des taxes moins élevées à l'occasion des dédouanements pratiqués à la gare de destination.

Dans cette optique, et toujours à titre temporaire, les marchandises dédouanées et réexpédiées en cours de route, soit à la gare frontière elle-même, soit à une gare intérieure intermédiaire, pourraient se voir les plus fortement taxées, tandis que les taxes les plus faibles seraient appliquées aux marchandises expédiées, sous le couvert d'une lettre de voiture internationale directe, à la gare de destination. Même s'il devait en résulter une perte pour le chemin de fer, cette dernière se trouverait largement compensée par la diminution, voire la suppression d'autre frais résultant des difficultés actuellement rencontrées aux gares frontières ainsi qu'à certaines gares intérieures qui se trouvent surchargées.

2) Sur le plan douanier

a) Réforme générale de la loi douanière et de son règlement d'application

Jusqu'à présent, l'action générale des services douaniers italiens s'exerce, tant aux frontières qu'à l'intérieur, dans les

conditions fixées par la loi douanière de 1940 et son règlement d'application. Il faut donc convenir que l'époque même à laquelle les dispositions en matière douanière ont été arrêtées constitue, en elle-même, une démonstration suffisante de la nécessité d'une réforme de la législation douanière italienne, la conjoncture politique propre à cette époque étant, de toute évidence, totalement dépassée. Si, parallèlement à cette première considération de caractère historique, on tient compte des nouvelles dimensions de l'économie italienne, des impératifs de son intégration progressive dans le cadre du Marché commun ainsi que des besoins de son commerce intra et extracommunautaire, il est également clair qu'une réforme dans ce domaine revêt un intérêt tout particulier.

Il est incontestable que, notamment, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Rome, la nécessité de cette réforme est apparue tant aux milieux économiques qu'à l'administration douanière elle-même. Les renseignements recueillis auprès de cette dernière incitent, en effet, à penser, qu'elle serait disposée à apporter des modifications importantes sur de nombreux points qui touchent à certains principes fondamentaux mêmes, sur lesquels se trouve établie la législation douanière actuelle.

Compte tenu de la nature et de la portée de ces innovations ainsi que de la contribution positive qu'elles ne manqueront sans doute pas d'apporter à la solution des problèmes que posent, à l'heure actuelle, en particulier, les gares internationales, il semble opportun d'indiquer l'économie des plus marquantes d'entre elles :

- i) L'obligation du paiement de l'impôt douanier naîtrait, non pas lors du franchissement de la frontière, comme c'est le cas actuellement, mais au moment où les marchandises ont été formellement déclarées à la consommation par l'importateur ou son représentant. Des exceptions à cette obligation seraient prévues pour les cas où la mise à la consommation aurait été réalisée de façon irrégulière ;
- ii) La vérification des marchandises serait, en règle générale, obligatoire. Toutefois, les exceptions suivantes seraient prévues :
 - l'administration aurait la faculté de dispenser de la vérification les marchandises d'un intérêt fiscal négligeable ;

.../...

- la douane aurait la faculté de ne procéder qu'à une vérification partielle des marchandises dont la conformité à la déclaration déposée en douane ne laisse subsister pratiquement aucun doute.

- iii) La garantie des droits de douane et taxes exigibles en cas de mise en entrepôt, d'admission temporaire et d'acquit à caution pour l'expédition d'une douane à l'autre, y compris les douanes de frontière, serait basée sur des critères libéraux, le cautionnement en espèces étant limité à des cas rares ou peu importants dans la pratique ;
- iv) La réglementation des entrepôts privés aurait une portée plus large et pourrait être bénéfique à l'économie nationale, en ce qui concerne tant les possibilités de stockage que les coûts de cette opération. Dans le contexte général de la réglementation des entrepôts, il convient d'observer que l'entrepôt dit "sous surveillance directe de la douane" se trouverait définitivement aboli.

Il est apparu, à la lumière d'un premier examen, que ces innovations présentent, en elles-mêmes, des améliorations très notables par rapport aux principes fondamentaux de la législation douanière italienne actuellement en vigueur et paraissent, en tout état de cause, plus appropriées aux conditions d'une économie moderne.

Il ne faut cependant pas se dissimuler que, quelles que soient la nature et la portée des innovations qui pourraient intervenir dans le domaine de la législation douanière, une réforme, générale ou partielle, de cette dernière ne saurait suffire à résoudre intégralement le problème que pose le franchissement des frontières terrestres à l'heure actuelle et celui que soulève la réforme de structure des services douaniers italiens, considérés dans leur ensemble. Il ressort, en effet, de l'expérience acquise que toute réforme des principes fondamentaux des lois douanières n'est viable que lorsqu'elle est assortie d'une révision parallèle des procédures de dédouanement ainsi que d'une réorganisation, dans une optique moderne, des services et des techniques.

L'examen approfondi de l'activité générale des douanes italiennes, des moyens dont elles disposent actuellement et des objectifs qu'elles doivent poursuivre a conduit la Commission à penser que cette oeuvre de simplification et de modernisation devrait porter notamment sur les domaines suivants :

- En ce qui concerne les méthodes et les procédures de dédouanement des marchandises, des modifications substantielles pourraient être apportées afin de placer les services douaniers dans les meilleures conditions légales et pratiques pour exercer leur fonction primordiale sur le plan économique et fiscal, en vue notamment, d'une part, de soutenir la concurrence des pays tiers et, d'autre part, de favoriser les ventes à l'exportation et les échanges avec les autres pays de la Communauté ;
- En ce qui concerne la modernisation des structures administratives, il conviendrait de doter les douanes de techniques modernes, notamment dans le domaine de la comptabilité et de l'apposition des cachets en vue, d'une part, d'utiliser le personnel douanier d'une manière plus rentable et qui corresponde effectivement à ses tâches professionnelles propres et, d'autre part, de réduire au minimum indispensable le coût des services et la durée de chaque opération douanière ;
- En ce qui concerne la fonction même de la douane, il importerait de décharger cette dernière, en règle générale, des diverses activités se rapportant à certains aspects de la fiscalité interne dont ses services ont été chargés, notamment après la dernière guerre, en vertu des lois qui ont été édictées en la matière. Parmi ces activités étrangères à la fonction propre de la douane, on peut signaler, à titre indicatif, l'ensemble des procédures, à la fois lourdes et complexes, afférentes à la ristourne, au remboursement ou à la remise des droits et taxes dont bénéficie la quasi totalité des marchandises exportées ;
- En ce qui concerne le problème des impositions constituant la contrepartie d'un service rendu par la douane, sur demande et pour la commodité de l'importateur, il paraît opportun d'instituer une redevance forfaitaire, calculée sur la valeur de la marchandise, qui serait perçue par la douane à

l'occasion du dédouanement des marchandises. Cette mesure aurait pour effet, quel que soit le lieu où s'effectuent les opérations douanières, d'une part, d'égaliser les conditions de concurrence entre les commissionnaires en douane qui sont actuellement fort différentes d'un point à l'autre et, d'autre part, d'éliminer certaines disparités de traitement des agents de la douane;

- En ce qui concerne la répression de la contrebande et des fraudes, il conviendrait de placer l'administration douanière italienne dans la même situation de juridiction, sur l'ensemble du territoire national, que celle dans laquelle se trouvent actuellement les administrations douanières des autres Etats membres dans le domaine de la répression de la contrebande et des fraudes et de toutes autres formes de contrôle relatives à l'importation ainsi qu'à l'exportation des marchandises. Cette mesure paraît d'autant plus nécessaire si l'on considère que l'attribution de pouvoirs et de compétences, en la matière, à l'administration douanière ainsi qu'au Corps de la Garde des Finances est fondée sur une sorte de dualité difficilement justifiable sur le plan même de l'efficacité et de la rentabilité de la répression.

Les constatations faites sur place ont, par ailleurs, mis en évidence que cette dualité se traduit fréquemment, dans la pratique, par l'existence de doubles contrôles des marchandises.

b) Mesures générales susceptibles d'être adoptées en ce qui concerne les lieux de dédouanement des marchandises

Il semble que l'on pourrait suggérer à l'administration douanière italienne de mettre en oeuvre les mesures suivantes :

- i) Compte tenu de la fonction propre que les gares internationales situées sur l'arc alpin sont appelées à exercer, il serait opportun qu'en règle générale, l'activité des douanes installées dans ces gares fût limitée aux opérations relatives au transit, les opérations concernant l'importation définitive, l'admission temporaire, l'exportation définitive et l'exportation temporaire devant être considérées comme des opérations douanières relevant normalement de la compétence des douanes intérieures ;

- ii) Eu égard à l'implantation d'un nombre considérable de bureaux de douane, à l'intérieur de l'Italie et notamment dans la vallée du Pô et le long de la Péninsule (1), et ces douanes étant toutes habilitées à effectuer les opérations d'importation et d'exportation, même en régime suspensif, il s'avère utile que les marchandises transitant par des gares internationales soient dédouanées, en règle générale, au bureau de douane le plus proche de leur lieu de destination définitive ou de départ ;
- iii) En ce qui concerne la documentation douanière, il serait nécessaire de prévoir, aussi longtemps qu'elles n'auront pas été uniformisées sur le plan communautaire, l'application des procédures suivantes :
- utilisation généralisée de la lettre de voiture directe internationale prévue par la C.I.M., à l'occasion de tous les transports de marchandises en transit international ou de toute expédition d'une gare frontière vers le bureau de douane de destination ;
 - utilisation généralisée, par les administrations ferroviaires, du modèle T.I.F. (déclaration - soumission internationale de douane), prévu par la Convention de Genève, dans tous les cas où il s'agit de transports de marchandises destinées à la consommation sur le territoire douanier italien, tout en laissant, le cas échéant, aux intéressés la possibilité de compléter ce document, sous leur responsabilité personnelle, par les indications exigées par les dispositions législatives et réglementaires italiennes.

Les droits et obligations résultant des conventions bilatérales conclues entre l'Italie et les pays limitrophes au sujet de l'installation des gares internationales et des services douaniers communs ne se trouvant pas affectés, *stricto jure*, par la mise en oeuvre des mesures indiquées ci-dessus, il semble à la Commission que ces dernières pourraient être éventuellement appliquées par les autorités italiennes,

.../...

(1) Voir annexe III pour ce qui est de l'organisation actuelle des douanes italiennes.

soit de leur propre chef, soit, le cas échéant, en accord avec les autorités compétentes des pays intéressés.

En ce qui concerne, par ailleurs, les mesures à prévoir à l'échelon local, il semble que chaque gare internationale pourrait, en raison soit de sa position géographique, soit du volume des marchandises qui s'y trouvent soumises à des opérations douanières, faire l'objet de solutions spécifiques appropriées aux problèmes particuliers qu'elle soulève sur le plan douanier. Autrement dit, toute solution au problème du franchissement des frontières terrestres italiennes se trouve conditionnée, en règle générale, à la fois par des facteurs objectifs relevant de la situation géographique de ces gares et par des facteurs subjectifs tenant à la volonté des Etats intéressés d'améliorer, d'une manière substantielle, les structures et infrastructures de ces gares ainsi que des services douaniers qui y sont installés.

L'examen attentif des résultats obtenus grâce aux procédures douanières particulières mises en oeuvre jusqu'à présent dans les gares internationales a fait ressortir que toute amélioration souhaitable dans ce domaine ne peut se traduire, d'une façon positive, que dans la mesure où la capacité de débit de chaque gare n'est pas dépassée, toute amélioration sur le plan douanier paraissant devoir être inopérante dans le cas contraire.

Il apparaît donc à la Commission que des mesures particulières peuvent être susceptibles d'améliorer le franchissement des frontières terrestres italiennes dans la double mesure où l'interdépendance entre les structures douanières et ferroviaires des gares internationales n'est pas absolue et où les importateurs ainsi que les exportateurs italiens ou leurs représentants ont la faculté de dédouaner eux-mêmes leurs marchandises à proximité des lieux où ils sont établis.

Il va enfin de soi que la réforme générale de la législation douanière italienne et des structures administratives, dont la nécessité et l'urgence ont déjà été soulignées, ne devrait pas se faire attendre trop longtemps, cette réforme représentant, en quelque sorte, la clé de voûte de la plupart des problèmes que pose, à l'heure actuelle, le franchissement des frontières italiennes.

.../...

3) Sur d'autres plans

Il paraît en outre nécessaire, pour améliorer la rapidité des opérations effectuées aux gares frontières, d'accroître l'efficacité de certains services qui s'y trouvent installés. Il s'agit notamment des services de télécommunications qui permettent aux transitaires de se maintenir en contact avec leur clientèle, tant à l'intérieur du territoire italien que dans d'autres pays. Les services postaux, télégraphiques et téléphoniques ne devraient subir, quant à eux, aucune interruption.

Il paraît également essentiel d'harmoniser les horaires d'autres services de contrôle à la frontière, tels que les services phytosanitaires, vétérinaires, etc..., avec ceux des agences en douane des chemins de fer italiens de l'Etat (F.S.) et des services douaniers.

D'autre part, dans l'hypothèse où certaines importations ou exportations se verraient soumises à des mesures spéciales de contingentement et où le trafic correspondant devrait obligatoirement être acheminé par une gare frontière déterminée, il s'avèrerait nécessaire que les administrations italiennes compétentes fixent, dans la mesure du possible, en accord avec les F.S., la liste des gares frontières les plus indiquées, du point de vue de l'exploitation ferroviaire, pour assurer ce trafic.

On doit, enfin, accorder une attention particulière au problème des rétributions perçues par les transitaires et commissionnaires afin d'assurer, dans la mesure du possible, une certaine équivalence entre les rétributions de leurs prestations, que ces dernières aient lieu dans les gares frontières où le trafic est le plus fortement concentré ou dans des gares intérieures de moindre importance. La solution de ce problème particulièrement délicat devrait concilier à la fois les intérêts commerciaux de cette catégorie professionnelle et la nécessité d'une exploitation ferroviaire rationnelle.

V. CONCLUSIONS

1) Considérations générales

Il ne paraît guère possible de proposer, dès maintenant, des solutions immédiates qui puissent remédier complètement aux difficultés actuelles. L'action déjà entreprise par les administrations responsables, à l'échelon national, doit être poursuivie et menée progressivement à bonne fin, ce qui ne saurait être réalisé que moyennant un large esprit de collaboration, tant sur le plan national italien qu'au niveau international, notamment dans le domaine des rapports entre les administrations nationales intéressées.

Il faut souligner que cet esprit de collaboration s'est, d'ores et déjà, très largement manifesté et a permis d'éviter des difficultés encore plus considérables. Il s'avère cependant indispensable que chacune des administrations intéressées prenne, à plus longue échéance, les mesures nécessaires pour son propre compte de façon à pouvoir être en mesure d'assurer, pour ce qui la concerne, et dans des conditions normales de régularité et de rapidité, l'acheminement des transports internationaux.

Il ne serait pas souhaitable, dans une telle optique, de dissocier le problème ferroviaire de celui, plus vaste, qui se situe sur le plan de l'amélioration des échanges commerciaux. Toute solution à caractère limité qui ne viserait que l'amélioration des conditions de l'exploitation ferroviaire mais augmenterait, par contre, les délais de livraison ou créerait des charges supplémentaires pour l'utilisateur ne saurait être retenue. Inversement, il ne paraît pas davantage possible de maintenir certaines facilités qui empêchent d'utiliser d'une façon rationnelle les installations tant ferroviaires que douanières.

On tentera donc de proposer, dans la perspective du problème général qui est à la fois d'ordre ferroviaire et d'ordre douanier, des éléments de solution applicables sur ces deux plans, en distinguant les possibilités qui se présentent à court, à moyen et à long terme.

2) Résumé des possibilités d'amélioration à court terme

a) Sur le plan ferroviaire

- Suppression ou réduction des redevances perçues par les chemins de fer italiens pour l'émission de l'acquit à caution ; dans l'hypothèse d'une réduction, le niveau des redevances pourrait s'articuler sur plusieurs paliers, selon que la marchandise est dédouanée dans une gare intérieure qui est en même temps la gare de destination ou dans une gare située entre la gare frontière et cette dernière, ou encore selon que l'envoi est effectué avec une seule lettre de voiture internationale jusqu'à la gare de destination définitive ou est réexpédié ;
- Suppression ou forte réduction des redevances perçues par les F.S. dans le cas où les opérations de dédouanement, y compris la manutention des marchandises, sont effectuées à la gare de destination par le destinataire ou son mandataire ;
- Institution aux gares frontières d'une surtaxe progressive en cas de présentation tardive des documents par le destinataire ou son mandataire à l'agence en douane des F.S. ;
- Généralisation, dans la mesure du possible, de l'envoi préalable des écritures à la gare frontière italienne ;
- Acheminement simultané des wagons circulant sous le couvert d'un seul certificat de libre pratique ou de circulation, de manière qu'ils puissent parvenir ensemble à l'administration ferroviaire de destination ;
- Dans la mesure du possible, formation de plus en plus systématique, par les réseaux expéditeurs, de trains blocs transportant des marchandises homogènes au point de vue douanier ;
- Contrôle technique rigoureux des wagons, effectué par les réseaux limitrophes avant leur arrivée aux gares frontières, afin d'éviter le refus d'acceptation, sur le réseau de destination, de wagons défectueux, surchargés ou dont le chargement a subi un déplacement.

.../...

b) Sur le plan douanier

- Limitation, dans la mesure la plus large possible, de l'activité des douanes installées dans les gares frontières aux opérations de transit et dédouanement généralisé des marchandises au bureau de douane intérieur le plus proche de leur lieu de destination définitive ou d'origine ;
- Utilisation systématique de la "lettre de voiture internationale" aux lieu et place des acquits à caution, soit pour le transit international soit pour les expéditions d'une gare frontière au bureau de douane de destination ;
- Utilisation systématique du document modèle T.I.F. pour les marchandises destinées à la consommation en Italie, en prévoyant la faculté de le compléter par les indications requises, le cas échéant, par la législation douanière ;
- Institution d'horaires harmonisés entre les bureaux de douane et les agences en douane des chemins de fer en prévoyant éventuellement, pour certaines gares frontières, un service continu ;
- Réforme des barèmes des taxes perçues lors du stockage des marchandises dans les entrepôts douaniers, en vue d'une part, d'éviter l'encombrement de ces derniers et, d'autre part, d'égaliser les frais d'entreposage par rapport à ceux qui sont perçus dans les entrepôts des chemins de fer ainsi que dans d'autres entrepôts gérés par des personnes morales et physiques ;
- Réforme de la réglementation relative à la présentation des déclarations en douane, en vue d'alourdir les pénalités en cas de retard ;
- Mainlevée immédiate des marchandises dans les gares frontières après la visite douanière, sur la base d'une liste des marchandises vérifiées, établie par les chemins de fer, indépendamment de la procédure relative à la liquidation et à la perception des droits et taxes exigibles ; cette mesure serait notamment de nature à accroître le débit des gares frontières ;

.../...

- Généralisation, dans les gares frontières, des vérifications douanières sur les voies d'arrivée, assortie de l'extension des catégories de marchandises actuellement admises au bénéfice de cette procédure ;
- Augmentation du nombre des agents des douanes dans certaines gares frontières telles que Modane, Domodossola, Chiasso et Brennero-Fortezza ;
- Uniformisation des délais à respecter dans les bureaux de douane intérieurs, en ce qui concerne la vérification et la mainlevée des marchandises, compte tenu, dans toute la mesure du possible, des délais actuellement en vigueur dans les gares frontières ;
- Transfert immédiat, dans un autre entrepôt, des marchandises abandonnées ou en attente de vente, dès que les délais prévus pour l'entreposage dans les magasins de dépôt temporaire sont parvenus à échéance.

c) Sur d'autres plans

- Amélioration des services de télécommunications reliant les transitaires établis à la gare frontière avec leurs clients soit en Italie même, soit dans d'autres pays ; aménagement d'un réseau télex entre les gares frontières et les gares les plus importantes du réseau intéressé situé en amont ; distribution permanente des envois postaux destinés aux transitaires et fonctionnement ininterrompu du bureau des télégraphes et téléphones ;
- Harmonisation des horaires des autres services de contrôle à la frontière (services phytosanitaire, vétérinaire, etc) avec ceux des agences en douane des F.S. et des services douaniers ;
- Accord entre les F.S. et les administrations intéressées dans l'hypothèse du contingentement de certaines importations (de bétail par exemple) pour le choix des gares frontières les plus appropriées pour en assurer l'acheminement.

.../...

3) Résumé des possibilités d'amélioration à moyen terme

a) Sur le plan ferroviaire

- Achèvement, dans les meilleurs délais, des travaux d'aménagement en cours dans les gares frontières et les autres gares jouant un rôle important dans le trafic d'importation ainsi que sur les lignes intéressées.

b) Sur le plan douanier

- Institution d'une redevance forfaitaire ad valorem, pour ce qui est de la contrepartie d'un service rendu par la douane, sur demande et pour la commodité de l'importateur ;
- Réforme de la loi douanière et de son règlement d'application, en vue de créer une législation appropriée aux impératifs de l'économie moderne et du commerce international ;
- Réorganisation des structures administratives et modernisation des techniques de nature à créer les moyens les plus aptes à la mise en oeuvre de la nouvelle législation douanière.

c) Sur le plan d'autres catégories professionnelles

- Harmonisation, sur le plan national, des tarifs pratiqués par les transitaires ou commissionnaires à l'occasion du dédouanement des marchandises.

4) Résumé des possibilités d'amélioration à long terme

a) Sur le plan ferroviaire

- Aménagement des gares frontières et des gares intérieures les plus importantes pour le trafic à destination ou en provenance de l'Italie, en fonction de la situation résultant des réformes susceptibles d'intervenir dans la réglementation douanière et des possibilités effectives de chaque gare, notamment de chaque gare frontière, compte tenu de la situation à l'échelon local.

b) Sur le plan douanier

- Dans le cadre de la réalisation intégrale de l'union douanière, mise en oeuvre de mesures communautaires aptes à assurer la coordination et l'interdépendance des procédures douanières italiennes en vue de réduire et de simplifier les formalités et les contrôles à l'intérieur de la Communauté et lors de la traversée de pays tiers.

[illegible]

Nombre de wagons (en milliers) entrés en Italie aux gares frontières de Modane, Domodossola, Luino, Chiasso et Brennero (colonne A)

Pourcentages par rapport au total des wagons entrés en Italie (colonne B)
(Septembre 1961 à Janvier 1964)

Mois	total des entrées (en 1000 wagons)	gares frontières										total des entrées aux 5 gares frontières	
		Modane		Domodossola		Luino		Chiasso		Brennero		A	B
		A	B	A	B	A	B	A	B	A	B		
septembre 1961	55,2	9,3	16,8	5,2	9,4	3,4	6,2	15,7	28,4	5,1	9,3	38,7	70,1
1962	56,9	10,5	18,5	5,5	9,7	2,7	4,7	17,1	30,0	5,8	10,2	41,6	73,1
1963	76,0	13,5	17,8	6,9	9,1	4,9	6,4	20,3	26,7	8,5	11,2	54,1	71,2
octobre 1961	63,0	11,0	17,5	7,6	12,1	3,5	5,5	18,2	28,9	5,8	9,2	46,1	73,2
1962	68,0	12,4	18,2	6,5	9,6	3,4	5,0	19,2	28,2	8,2	12,1	49,7	73,1
1963	80,0	15,5	19,4	7,9	9,9	5,0	6,2	20,3	25,4	9,6	12,0	58,3	72,9
novembre 1961	62,0	12,3	19,8	8,4	13,6	2,6	4,2	17,2	27,7	6,0	9,7	46,5	75,0
1962	68,0	13,2	19,4	6,6	9,7	3,0	4,4	18,7	27,5	7,9	11,6	49,4	72,6
1963	80,0	14,6	18,3	7,7	9,6	4,6	5,8	20,4	25,5	9,1	11,4	56,4	70,5
décembre 1961	60,0	12,7	21,2	5,8	9,7	2,6	4,3	16,3	27,1	5,8	9,7	43,2	72,0
1962	63,0	10,6	16,8	5,4	8,6	2,8	4,4	16,8	26,7	6,6	10,5	42,2	67,0
1963	76,0	15,8	20,8	6,7	8,8	3,6	4,7	18,7	24,6	8,1	10,7	52,9	69,6
janvier 1962	53,0	11,4	21,5	5,6	10,6	2,5	4,7	16,6	31,3	4,9	9,2	41,0	77,3
1963	61,0	12,5	20,5	6,4	10,5	2,9	4,8	18,9	31,0	6,0	9,8	46,7	76,6
(1) 1964	.	14,6	.	8,1	.	3,6	.	19,4	.	6,5	.	52,2	.
février 1962	53,0	11,6	21,9	5,4	10,2	2,5	4,7	16,3	30,8	5,0	9,4	40,8	77,0
1963	58,0	9,9	17,1	5,7	9,8	3,1	5,3	17,4	30,0	6,2	10,7	42,3	72,9
mars 1962	63,0	14,0	22,2	5,9	9,4	2,6	4,1	17,5	27,8	6,0	9,5	46,0	73,0
1963	72,0	11,8	16,4	7,8	10,8	3,9	5,4	19,0	26,4	8,1	11,3	50,6	70,3
avril 1962	61,0	13,8	22,6	5,3	8,7	2,6	4,3	16,7	27,4	5,4	8,8	43,8	71,8
1963	73,0	15,5	21,2	7,2	9,9	4,2	5,8	15,8	21,6	8,3	11,4	51,0	69,9
mai 1962	62,0	12,4	20,0	6,0	9,7	2,9	4,7	17,5	28,2	5,8	9,3	44,6	71,9
1963	76,0	14,0	18,4	7,8	10,3	4,8	6,3	18,5	24,3	8,3	10,9	53,4	70,2
juin 1962	61,0	11,6	19,0	5,1	8,4	2,7	4,4	16,3	26,7	5,8	9,5	41,5	68,0
1963	73,0	13,7	18,8	6,4	8,8	3,9	5,3	17,8	24,4	7,6	10,4	49,4	67,7
juillet 1962	64,4	12,6	19,5	6,2	9,6	3,1	4,8	18,4	28,6	6,1	9,5	46,4	72,0
1963	76,0	14,9	19,6	6,6	8,7	3,5	4,6	19,1	25,1	7,9	10,4	52,0	68,4
août 1962	50,7	8,6	17,0	4,7	9,3	2,6	5,1	16,2	31,9	5,0	9,9	37,1	73,2
1963	69,0	13,4	19,4	5,4	7,8	4,6	6,7	18,8	27,3	8,1	11,7	50,3	72,9

(1) Les chiffres du total des entrées ne sont pas encore publiés par l'U.I.C.

Sources : Office statistique des Communautés européennes et statistiques de l'U.I.C.

Nombre de wagons entrés en Italie aux
gares frontières ci-après.

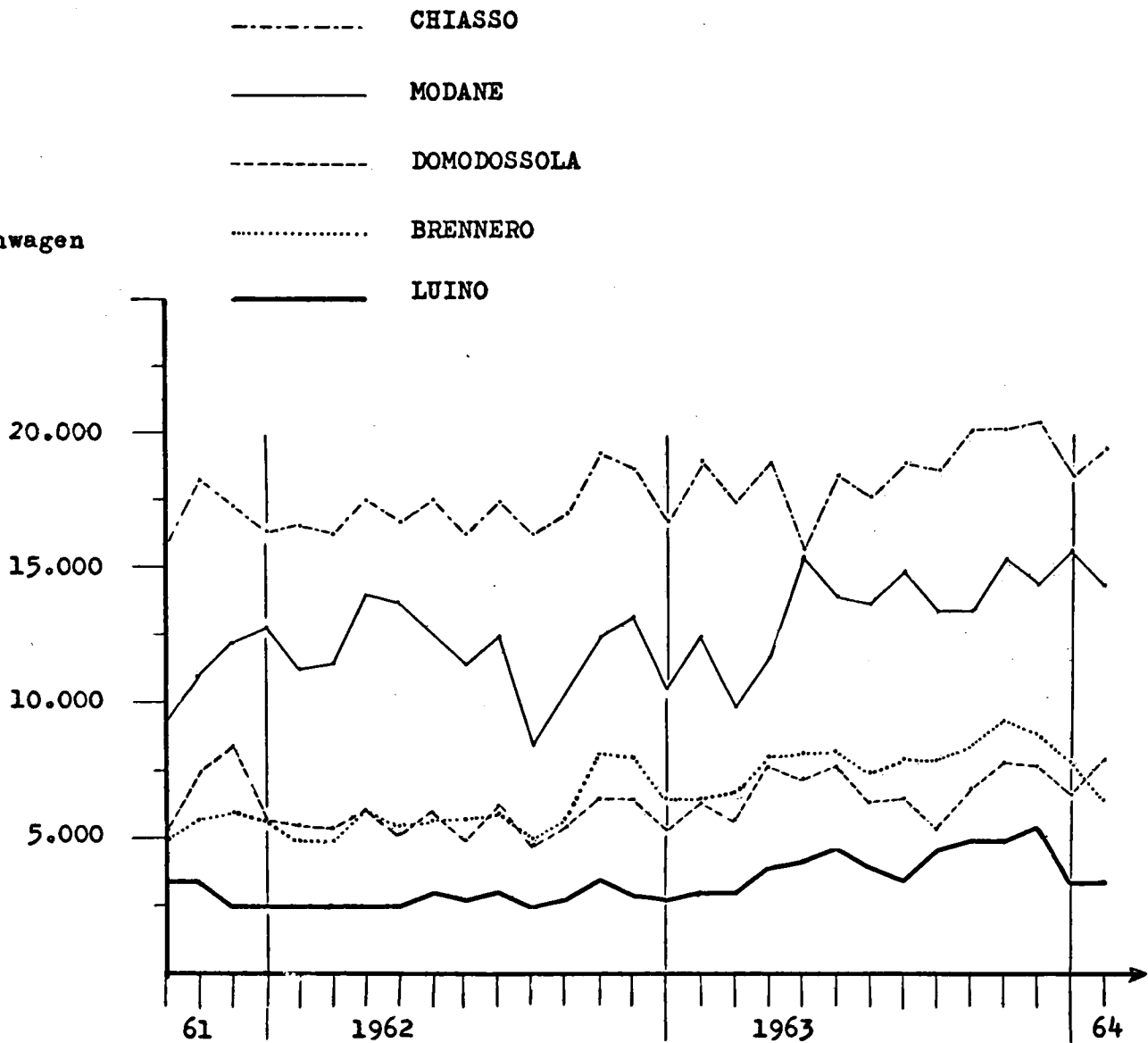
Anzahl der Eisenbahnwagen, die über
die nachstehenden Grenzbahnhöfe nach
Italien eingereist sind.

Numero di carri entrati in Italia per
le stazioni di frontiera sottoelencate.

Aantal wagens in Italië binnengekomen
via de onderstaande grensstations.

Annexe I bis
Anlage I bis
Allegato I bis
Bijlage I bis

wagons
Eisenbahnwagen
carri
wagens



ACTIVITE DES PRINCIPALES DOUANES ITALIENNES

NOMBRE DES OPERATIONS DOUANIERES ET RECETTES TOTALES

Exercice 1961 - 1962

BUREAUX PRINCIPAUX	NOMBRE DES DOCUMENTS DOUANIERS ETABLIS							RECETTES (en milliers de liras)		
	POUR L'ENTREE EN ITALIE			POUR LA SORTIE D'ITALIE				Recettes douanières	Autres recettes	TOTAL
	- Importations définitives - Importations temporaires - Autres	Transit	Total à l'entrée	Exportations simples	Exportations avec ris- tourne des droits et taxes	Exportations temporaires	Total à la sortie			
1. GENES	319.405	92.984	412.389	57.038	174.359	2.282	234.579	63.849.922	33.926.406	97.776.328
2. MILAN	302.717	41.885	344.582	153.077	323.164	7.043	483.284	53.403.406	33.636.431	87.039.837
3. TURIN	121.805	27.134	148.939	23.451	134.991	1.365	159.807	28.179.217	17.080.515	45.259.732
4. CHIASSO	200.461	108.917	309.378	48.841	200.485	1.172	250.498	17.981.522	14.716.418	32.697.940
5. TRIESTE	93.595	139.957	233.552	24.875	27.998	542	53.315	20.634.760	5.966.879	26.601.638
6. NAPLES	145.167	20.591	165.758	24.874	78.181	2.858	105.913	16.284.204	8.767.374	25.051.578
7. VENISE	48.296	19.049	67.345	14.407	53.609	486	68.502	12.652.577	7.869.119	20.521.696
8. ROME 1a	33.429	3.958	37.387	8.781	13.974	1.839	24.594	15.049.799	5.435.168	20.484.967
9. COME	120.535	13.481	134.016	20.315	145.954	-	166.269	11.241.366	6.663.393	17.904.759
10. DOMODOSSOLA	87.958	59.384	146.262	11.718	46.482	744	58.944	9.990.517	7.438.795	17.429.312
11. BOLOGNE	21.109	2.294	23.403	2.525	54.991	465	57.981	9.043.624	4.769.699	13.813.323

ORGANISATION DES DOUANES ITALIENNES

COMPARTIMENTS	CIRCONSCRIPTIONS	BUREAUX PRINCIPAUX DE DOUANE
A. <u>Italie du Nord</u>		
Turin	1. Turin	Turin - Limone (Cuneo)
	2. Aoste	Aoste
	3. Modane	Modane (France)
	4. Novara	Novara
Gênes.....	1. Gênes	Gênes
	2. Imperia	Imperia
	3. La Spezia	La Spezia - Marina di Carrara (Massa Carrara)
	4. Livourne	Livourne - P. Ferraio (Livourne) - P.S. Stefano (Grosseto) - Viareggio (Lucca)
	5. Savone	Savone
	6. Vintimille	Vintimille (Imperia)
Milan.....	1. Milan	Milan
	2. Chiasso	Chiasso (Suisse)
	3. Côme	Côme - P. Tresa (Varese) - Tirano (Sondrio)
	4. Domodossola	Domodossola (Novara)
	5. Luino	Luino (Varese)
Venise.....	1. Venise	Venise - Padoue - P. Fornaci (Rovigo)
	2. Bologne	Bologne - P. Garibaldi (Ferrara) - Ravenne - Rimini (Forli)
	3. Bolzano	Bolzano - Trente
	4. Fortezza	Fortezza (Bolzano)
	5. Vérone	Vérone
Trieste.....	1. Trieste	Trieste
	2. Gorizia	Gorizia
	3. Monfalcone	Monfalcone (Trieste)
	4. Udine	Udine

.../...

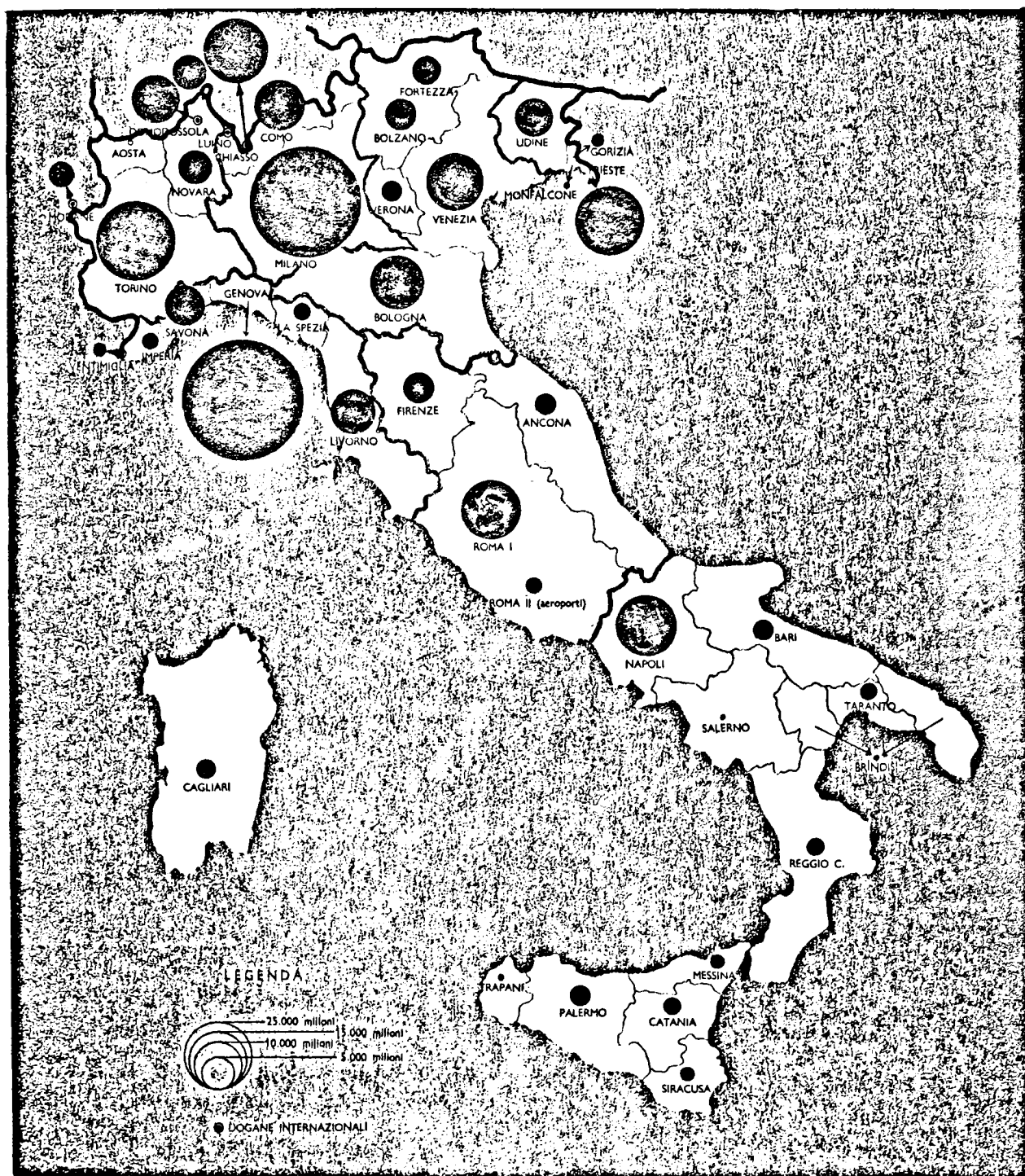
COMPARTIMENTS	CIRCONSCRIPTIONS	BUREAUX PRINCIPAUX DE DOUANE
<u>B. Italie Centrale et Sardaigne</u>		
Rome.....	1. Rome I	Rome - Civitavecchia (Rome) - Formia (Latina)
	2. Rome II	Rome Fiumicino (Aeroporto)
	3. Ancône	Ancône - Civitanova Marche (Macerata) Giulianova (Teramo) - Ortona (Chieti) Pesaro - Pescara - S. Benedetto del Trento (Ascoli Piceno)
	4. Cagliari	Cagliari - La Caletta di Siniscola (Nuoro) - P. Torres (Sassari)
	5. Florence	Florence
<u>C. Midi et Sicile</u>		
Naples.....	1. Naples	Naples
	2. Reggio de Calabre	Reggio C. - Crotone (Catanzaro) - Paola (Cosenza)
	3. Salerne	Salerne - Maratea (Potenza)
Bari.....	1. Bari	Bari - Manfredonia (Foggia) - Termoli (Campobasso)
	2. Brindisi	Brindisi - Gallipoli (Lecce)
	3. Tarente	Tarente
Palerme.....	1. Palerme	Palerme - Gela (Caltanissetta) P. Empedocle (Agrigente)
	2. Catane	Catane
	3. Messine	Messine
	4. Syracuse	Syracuse - Pozzallo (Raguse)
	5. Trapani	Trapani

MONTANT DES DROITS DE DOUANE PERCUS PAR CIRCONSCRIPTION DOUANIÈRE
EXERCICE FINANCIER 1961-62

EINNAHMEN AN ZOLLGEBÜHREN NACH BEZIRKEN DER OBERFINANZDIREKTION
RECHNUNGSJAHR 1961-62

DOGANE: ENTRATE DEL CAPO II PER CIRCOSCRIZIONE DOGANALE
ESERCIZIO FINANZIARIO 1961-62

BEDRAGEN DER INKOMENDE RECHTEN PER DOUANE-DISTRICT
DIENSTJAAR 1961-62



Source
Quelle
Fonte
Bron

Ministero delle Finanze - Direzione Generale delle Dogane e I.I.: «Dogane e Imposte di Fabbricazione» - Roma -
Istituto Geografico dello Stato - 1963